

# TEXTO PARA DISCUSSÃO

**N° 115**

**Seguro de  
crédito de  
exportação: uma  
proposta para o  
Brasil**

**Paulo Rabello de  
Castro e Nigel  
Alington**

**Outubro de 1995**

# **Seguro de crédito de exportação: uma proposta para o Brasil**

**Paulo Rabello de Castro  
Nigel Alington**

**Outubro de 1995**

**Apoio:  
Associação Comercial do Rio de Janeiro**

## Seguro de Crédito à Exportação no Brasil

### Sumário Executivo

#### 1. INTRODUÇÃO

Historicamente, pode-se afirmar que a experiência de seguro de crédito de exportação no Brasil não foi satisfatória para nenhum de seus participantes, sejam eles o governo, as seguradoras ou os exportadores. O esquema, que se tornou operacional a partir de 1968, protegia as exportações brasileiras de bens e serviços contra uma série de riscos comerciais e políticos de acordo com a prática internacional, mas apenas uma pequena proporção dos riscos comerciais eram tomados pelas companhias de seguro brasileiras e pelo Instituto de Resseguros do Brasil (IRB). Todos os riscos políticos e mais de 90% dos riscos comerciais eram repassados ao Governo Federal. O esquema abortou em 1991, já que o *funding* era insuficiente para atender às perdas que se acumulavam.

Os sinistros refletiam a difícil situação econômica dos países em desenvolvimento durante a década de 80. Mas o próprio esquema de seguro tinha problemas endêmicos, tais como a inexperiência das seguradoras, a inadequada administração de *portfolio*, a falta de informação e problemas na recuperação de perdas. O relacionamento com os exportadores era difícil, tanto do ponto de vista das negociações com o IRB quanto pela demora no recebimento dos sinistros. O que é mais grave: nem o Governo nem o IRB aceitavam plena responsabilidade pela subscrição dos riscos contratados, os quais eram assumidos sem qualquer visão atuarial.

Todos esses problemas podem ser superados hoje. A situação econômica de vários desses países melhorou e há menos pressão competitiva para dar suporte a países incapazes ou impossibilitados de pagar por suas exportações. Existem atualmente novas técnicas e sistemas de subscrição de risco, além de maior disponibilidade de informação, o que torna os seguradores melhor equipados e mais aptos a minimizar suas perdas. A aparente vontade do Governo Federal em permitir o acesso ao mercado brasileiro das companhias de seguro internacional vai facilitar ainda mais o processo. Nós acreditamos, portanto, que é chegado o momento de se reintroduzir o sistema de seguro de crédito de exportação no Brasil.

#### 2. A NECESSIDADE DE SEGURO DE CRÉDITO DE EXPORTAÇÃO

O seguro de crédito de exportação estimula o comércio com outros países. As exportações são necessárias para a geração de divisas externas que, por sua vez, possibilitam a realização de importações e o pagamento do serviço da dívida externa, além de proporcionar a criação de emprego e promover o desenvolvimento de novos produtos e tecnologias.

Exportar é, contudo, mais arriscado do que comercializar domesticamente, por causa dos riscos políticos envolvidos, das diferenças de costumes e legislações, por não mencionar a distância e o desconhecimento do comprador. Todavia, para estimular as exportações, é preciso que haja seguro

contra riscos políticos e riscos comerciais de não pagamento do comprador. Adicionalmente, tais seguros encorajam os bancos (preocupados com os mesmos riscos) a prover o financiamento requerido para a fabricação de produtos e atender à demanda de crédito requerida pelos compradores.

Uma agência de seguro de crédito de exportação também promove o comércio pelo fato de prover maiores informações aos exportadores sobre as especificidades de seus clientes, dos setores em que atuam e de como minimizar riscos.

Os bancos podem exercer função similar. Porém, é preciso destacar que os mecanismos de seguro são mais eficientes do que os financiamentos bancários. Cartas de crédito, por exemplo, podem ser inconvenientes para os compradores e não evitam os riscos soberanos. Outras formas de financiamento sem direito de regresso são menos flexíveis do que o seguro, requerendo geralmente instrumentos negociais tais como letras de câmbio ou notas promissórias.

Os bancos também são mais avessos ao risco do que as seguradoras, cujo objetivo é justamente o de assumir riscos. Os seguradores podem cobrir faixas de risco maiores ou menores, enquanto que os bancos têm que ser mais seletivos.

O seguro também contribui para tornar disponível mais crédito para o financiamento das exportações. Bancos com pouca experiência no comércio internacional podem ser encorajados a prover tais serviços quando o crédito e os riscos políticos estão amplamente cobertos pelo seguro. Também em termos de risco de capital, financiamentos protegidos por seguros requerem menos capital do que os financiamentos não segurados. O volume de risco repassado para o mercado internacional também reduz o nível de capital requerido no Brasil ou, alternativamente, permite que mais negócios sejam feitos com o mesmo nível de capital.

Financiamentos sem direito de regresso desempenham um importante papel no comércio internacional. Todavia, o seguro de crédito de exportação cobre maior gama de negócios, promove maior disponibilidade de financiamentos à exportação e, conseqüentemente, gera mais exportações.

### **3. AGÊNCIAS ESTRANGEIRAS DE CRÉDITO DE EXPORTAÇÃO**

Cada esquema de seguro de crédito de exportação é singular, refletindo a política externa e interna dos governos e a estrutura industrial e comercial do país. Contudo, muitos esquemas têm aspectos em comum e o Brasil pode aprender com a experiência de outros países.

Todas as agências de crédito de exportação têm algum tipo de envolvimento com seus respectivos governos, muito embora estes relacionamentos possam assumir diferentes formas. Nos Estados Unidos, Canadá, Austrália, Japão e Coréia do Sul, o seguro de crédito de exportação é provido exclusivamente por agências governamentais. No Reino Unido, França e Alemanha, tais seguros são providos por agências privadas que, em diferentes graus, repassam tanto o risco político quanto o comercial aos seus respectivos governos. Na América Latina, seis países (Argentina, Colômbia, México, Peru, Uruguai e Venezuela) têm instituições de seguro de crédito de exportação. Todas são agências privadas, com

exceção do Uruguai (onde um banco governamental provê cobertura). Em todos os casos, os riscos políticos são ressegurados pelo governo (embora isto ainda seja objeto de negociação na Venezuela).

Todos os esquemas cobrem essencialmente os mesmos riscos. Os riscos comerciais segurados normalmente incluem o risco de insolvência ou de não pagamento de parte do comprador ou a sua recusa em aceitar os bens adquiridos. Os riscos políticos envolvem os embargos a exportações ou importações ou outras formas de intervenção governamental que interfiram na boa performance do contrato, as restrições à efetivação de remessas cambiais, a inadimplência do setor público, etc. Riscos extraordinários tais como terremotos, furacões ou erupções vulcânicas são, também, muitas vezes, objeto de cobertura de seguro.

Outras facilidades oferecidas pelas agências de seguro de crédito são a proteção contra contratos mal formulados ou títulos de dívidas defeituosos, ou ainda, apoio para a emissão de títulos quando o exportador não tem a possibilidade de obter suporte de bancos ou similares. O seguro de investimentos, dando cobertura ao confisco de investimentos em ativos permanentes ou ativos móveis no exterior, faz parte também da maior parte dos esquemas de seguro de crédito de exportação. Seguros contra flutuações de taxas cambiais ou aumentos inesperados de custos são menos comuns. Muitas agências governamentais, mas poucos seguradores privados, oferecem proteção a bancos no que diz respeito ao repagamento de seus empréstimos, quando estes dão cobertura incondicional contra a falência de exportadores ou clientes.

Há ainda a possibilidade de se oferecer cobertura a outros riscos como o de performance do exportador do produto ou serviço ("*performance bond*"), o de manutenção ("*maintenance bond*") e o de exigibilidades supervenientes ("*product liability bond*"), embora este último seja bastante infreqüente em esquemas de seguro de crédito de exportação.

O presente estudo defende a tese de que o seguro de crédito de exportação pode ser lucrativo para seus setores. O ideal seria demonstrar tal afirmativa com base nos casos práticos existentes. Todavia, dificuldades decorrentes dos procedimentos contábeis utilizados pelas agências de seguro de crédito impedem tal demonstração.

A União de Berna, entretanto, confirmou nossa impressão de que é possível desenvolver um empreendimento lucrativo de seguro de crédito de exportação, principalmente em negócios de curto prazo.

#### **4. SITUAÇÃO BRASILEIRA**

Qualquer modelo de seguro de crédito à exportação desenvolvido para o Brasil terá que considerar os mercados de destino das exportações, assim como também a quantidade e o tipo de produto a ser exportado. Estes elementos determinarão os riscos a serem segurados, os setores industriais a serem focalizados e os recursos requeridos para a operação.

Existem, obviamente, outras restrições a serem consideradas com relação à montagem de um esquema de seguro de crédito de exportação. A primeira é de ordem orçamentária: partimos do princípio de que o

governo não vai querer investir capital numa nova companhia e que vai querer minimizar o custo de qualquer suporte que venha a ser requerido. As outras restrições são de ordem legal e constitucional; também a posição monopolista de resseguro do IRB não pode prosseguir em um novo modelo. O seguro de crédito de exportação deve ser provido de forma direta e o resseguro internacional deve estar vinculado diretamente ao segurador nacional. O governo brasileiro também só deve estar vinculado como ressegurador, o que hoje lhe é proibido. Seria desejável também que as participações estrangeiras fossem permitidas, flexibilizando a Constituição de 1988.

Cabe antecipar, ainda, certa relutância de parte do setor privado em investir num novo esquema de seguro de crédito de exportação. Adicionalmente, os seguradores brasileiros são avessos a riscos políticos e vão querer que o governo assuma esta parte, o que não consideramos nem desejável e nem factível. Por último, os seguradores brasileiros têm outras prioridades estratégicas, principalmente sua própria inserção internacional e a necessidade de enfrentar os competidores externos pela alocação de maiores recursos em informações técnicas e treinamento.

De qualquer forma, nós acreditamos que os seguradores não deveriam ser os únicos interessados em investir na área de seguro de crédito de exportação.

## 5. PROPOSTAS PARA UM MODELO BRASILEIRO

O ponto central de nossa proposta é a recomendação de um máximo de envolvimento do setor privado em qualquer novo modelo de seguro de crédito de exportação, tanto em termos de provimento de capital, assunção de riscos comerciais e políticos como de administração do modelo. Contudo, o envolvimento do governo é inevitável e desejável: a promoção das exportações continua sendo de responsabilidade do governo e o resseguro, como veremos, é essencial que também o seja. A assistência governamental na recuperação de perdas decorrentes de riscos políticos também será necessária.

Propomos que uma nova companhia de seguros seja criada, com o propósito único de prover seguro de crédito às exportações, garantias e demais facilidades associadas. O capital deveria ser predominante subscrito pelo setor privado, incluindo não só as companhias de seguro brasileiras, mas também os bancos e os exportadores. O controle deveria ser bastante pulverizado de modo que não houvesse nenhum acionista controlador e para que todas as companhias de seguro e bancos fossem encorajados a promover a nova companhia sem receio de envolvimento em desvantagem competitiva. Também é importante que a nova companhia seja uma seguradora direta e não uma resseguradora, a fim de garantir a maior proximidade possível com os exportadores.

É essencial que os riscos aceitos pela nova companhia, afóra os ressegurados pelo governo, sejam subscritos em bases comerciais, sem pressão política do governo. É a única maneira pela qual se pode contar com o resseguro internacional e será um pré-requisito de qualquer investimento do setor privado na companhia. Certamente existirão projetos, produtos ou mercados específicos que o governo estará disposto a promover, por interesse próprio, mesmo considerando que os riscos envolvidos possam ser comercialmente inaceitáveis. Nesses casos, o governo deve assumir total responsabilidade pelos riscos

e pelo pagamento de qualquer sinistro, muito embora, do ponto de vista administrativo, a companhia de seguro de crédito de exportação lide com o projeto como um mero agente do governo. Mas é preciso que haja uma clara distinção entre os negócios que são aceitáveis do ponto de vista comercial, e portanto passíveis de serem segurados pela nova companhia, e aqueles em que os interesses governamentais estão postos à disposição dos clientes.

O capital da nova companhia deve refletir, em primeiro lugar, o volume de negócios a ser estabelecido e, em seguida, a necessidade de satisfazer os bancos, que estão financiando as exportações, no que diz respeito à credibilidade do segurador. Os exportadores, por seu turno, também têm que ter confiança de que os sinistros serão pagos. A experiência mostra que uma agência de crédito de exportação não terá futuro se suas políticas de negócios não forem aceitas pelos bancos como sinônimo de segurança.

Neste caso, considera-se que o montante apropriado de capital para a nova companhia não deveria ser inferior a US\$ 50 milhões e, preferencialmente, aproximar-se de US\$ 100 milhões.

Propõe-se ainda que a nova companhia ofereça seguros de crédito de exportação de modo convencional, isto é, cobrindo riscos comerciais e políticos para negócios de curto e médio prazos. O seguro não deverá ser compulsório e nenhum exportador será compelido a segurar a totalidade de suas exportações. Projetos no exterior serão segurados em bases especiais, de acordo com as práticas habituais. Exportações de bens e serviços, tais como construção, também seriam cobertos.

O novo segurador também poderá oferecer cobertura contra oscilações bruscas de títulos, embora não ofereça seguro contra escalada de preços ou flutuações monetárias.

Seguros de investimentos seriam oferecidos em relação a ativos móveis tais como equipamentos de construções. Seguros em relação a investimentos em ativo permanente só seriam objeto de consideração no futuro.

Versões simplificadas dessas facilidades seriam fornecidas para pequenos e novos exportadores.

O esquema de seguro de crédito de exportação não proveria garantias incondicionais a bancos, na medida em que esses não pudessem ser comercialmente ressegurados e os bancos seriam encorajados a emprestar simplesmente para assegurar proteção contra as políticas assumidas pelos exportadores.

Propõe-se que a nova companhia seja agente exclusivo de apoio do governo federal para este tipo de seguro. Simplesmente não há no Brasil negócios no setor de exportação para sustentar mais do que uma única agência oficial de seguro de crédito à exportação. A competição virá dos participantes internacionais que oferecem seguros de crédito de exportação (risco político e de crédito) em bases comerciais.

A nova companhia faria o máximo uso do resseguro disponível no mercado internacional para a cobertura de riscos comerciais e riscos políticos. De fato, não deverá haver nenhuma dificuldade em obter-se adequada capacidade para cobertura de riscos de crédito nesse mercado. Existem, todavia, três áreas onde o resseguro será ou poderá ser requerido do governo federal:



- a) Existe uma carência mundial de capacidade de resseguro de riscos políticos. O governo deverá suprir esta deficiência. É importante notar que o problema é de “quantum”; não se sugere que o governo deva aceitar riscos políticos que foram considerados muito arriscados pelo setor privado (a não ser que queira fazê-lo em nome dos interesses nacionais); ao invés disso propõe-se que o risco político seja dividido entre o governo e o setor privado.
- b) Alguns tipos de facilidades, principalmente garantias financeiras, não podem ser ressegurados no mercado. Os exemplos incluem a sustentação de títulos, a cobertura contra alta de preços e as flutuações cambiais. Se o novo esquema tiver que prover tais facilidades, o governo deverá dar suporte a estas e prover o resseguro.
- c) Todo resseguro no mercado internacional é de curto prazo (até dois anos). Há risco de descasamento de prazos, caso a nova companhia tenha políticas de cobrir crédito a médio prazo e não consiga renovar os resseguros em tempo hábil. O governo seria chamado a preencher esta lacuna, caso a comunidade internacional não o faça.

A nova companhia deveria fazer um acordo formal com o governo que torne transparente esse relacionamento.

## 6. ASPECTOS LEGAIS E INSTITUCIONAIS

Como mencionado anteriormente, acredita-se que as barreiras listadas abaixo possam ser removidas:

- a) A Constituição de 1988 proíbe investimentos estrangeiros em companhias de seguro no Brasil;
- b) O IRB detém o monopólio do resseguro no país; e
- c) O governo brasileiro é proibido de engajar-se em resseguro.

O esquema original de seguro de crédito à exportação no Brasil foi estabelecido pela Lei 4.678 de 16 de junho de 1965. As regulações visando sua implementação foram emitidas em 18 de novembro de 1965, de acordo com o Decreto nº 57.286. Estas regulamentações foram revistas várias vezes.

Em 1979 foi aprovada a Lei nº 6.704, reestruturando o seguro de crédito de exportação no Brasil, mas a legislação regulando sua implementação nunca foi aprovada. A lei de 1979, no entanto, tem o mérito de autorizar o funcionamento de companhias de seguro de crédito de exportação. A participação do governo está limitada a 49% no máximo, mas o mínimo não é especificado, precedente útil e importante.

Há algumas novidades de ordem legal na legislação de 1979. A mais importante refere-se ao novo status do IRB: ao invés de impor o resseguro a esse Instituto (artigo 8, Lei nº 4.678/65) a nova Lei de 1979 simplesmente o autoriza a ressegurar riscos comerciais. Assim sendo, de acordo com alguns consultores jurídicos, a regulação da nova lei é uma necessidade de modo a especificar as condições exatas da permissão acima mencionada.

## 7. IMPLEMENTAÇÃO

Em ordem cronológica a implementação de um novo esquema de seguro de crédito de exportação iria requerer:

- a) As mudanças legais descritas acima;
- b) Preparação de um “*business plan*” (formulando os objetivos, atividades e projeções financeiras da nova companhia);
- c) Preparação de um plano sobre a organização, estrutura e pessoal;
- d) Preparação de regras e procedimentos operacionais, inclusive documentação sobre políticas, manuais de subscrição e tabelas de prêmios;
- e) Preparação de um plano de marketing;
- f) Desenho e implementação de um sistema de informática para as operações de subscrição de risco, informações gerenciais e contabilidade;
- g) Estabelecimento da nova companhia, inclusive preparação de estatutos e regras associativas e, principalmente, um exercício sobre a participação dos capitais;
- h) Recrutamento e treinamento de pessoal, inclusive a presença de um especialista em subscrições para prover supervisão e direção; e
- i) Colocação de resseguro.

Estimamos que tal processo leve cerca de três anos para a sua implementação.

---

## SUMÁRIO

<b>1. ANTECEDENTES DO SEGURO DE CRÉDITO DE EXPORTAÇÃO NO BRASIL</b>	<b>2</b>
1.1. Razões para uma nova iniciativa	5
<b>2. NECESSIDADE DO SEGURO DE CRÉDITO DE EXPORTAÇÃO</b>	<b>6</b>
2.1. Cobertura securitária versus financiamento	8
<b>3. AGÊNCIAS EXTERNAS DE CRÉDITO DE EXPORTAÇÃO</b>	<b>11</b>
3.1. Organização	11
3.2. Meios de cobertura	14
3.3. Resultados financeiros	16
<b>4. A SITUAÇÃO NO BRASIL</b>	<b>17</b>
4.1. Padrões de comércio	17
4.2. Restrições	20
4.3. Atitude das companhias de seguros brasileiras	21
<b>5. PROPOSTAS PARA UM ESQUEMA DE SEGURO DE CRÉDITO BRASILEIRO</b>	<b>23</b>
5.1. Objetivos básicos	23
5.2. Estrutura e propriedade	23
5.3. Capitalização	26
5.4. Seguros e outras garantias oferecidas	27
5.5. Competição	28
5.6. Resseguro para riscos creditícios e políticos	29
5.7. Resseguros financeiros	31
5.8. O Papel do governo	32
<b>6. ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS</b>	<b>33</b>
<b>7. IMPLEMENTAÇÃO</b>	<b>34</b>
7.1. Modificações jurídicas	34
7.2. Planejamento detalhado	34
7.3. Estabelecimento da nova companhia	36
7.4. Recrutamento e treinamento de pessoal	36
7.5. Sistemas de computação	36
7.6. Resseguros	37
7.7. Horizonte temporal	37

---

# SEGURO DE CRÉDITO DE EXPORTAÇÃO NO BRASIL

## RELATÓRIO PRINCIPAL

### 1. ANTECEDENTES DO SEGURO DE CRÉDITO DE EXPORTAÇÃO NO BRASIL

A primeira lei a estabelecer um esquema de seguro de crédito de exportação no Brasil foi promulgada em junho de 1965<sup>(1)</sup>. Sua regulamentação ocorreu um pouco mais tarde, no mesmo ano <sup>(2)</sup>. Apenas em 1968, no entanto, o esquema se tornou operacional.

O esquema apresentava-se desde o início sob a forma de uma joint venture entre as companhias de seguro brasileiras e o governo federal. O Instituto de Resseguros do Brasil (IRB), que por sua estrutura acionária constituía ele próprio uma joint venture (pertencendo 50% ao governo e 50% às companhias de seguro privadas), desempenhava um papel fundamental, administrando o esquema em prol do governo federal e assumindo parcialmente os riscos. A vasta maioria dos riscos cabia, contudo, ao governo federal.

De acordo com o esquema, as exportações brasileiras eram seguradas contra determinados riscos comerciais e políticos associados à exportação de mercadorias e/ou serviços. Podiam também se beneficiar do seguro os bancos que financiavam essas exportações. Os riscos comerciais diziam respeito à insolvência do comprador. Os riscos políticos referiam-se a dificuldades econômicas específicas, como restrições à transferência de divisas impostas pelo país do comprador, motivos políticos de "*force majeure*", como guerra ou revolução no país do comprador, intervenção política, como embargo às importações ou exportações, falta de pagamento por compradores públicos, e "riscos extraordinários" – catástrofes naturais tais como inundações ou furacões. A extensão da cobertura seguia, em linhas gerais, a prática internacional.

A aceitação dos riscos ocorria em três níveis diferentes. A companhia de seguros que emitia a apólice para o cliente exportador aceitava uma margem limitada de risco comercial em cada apólice, e o resto era ressegurado por um *pool* de empresas denominado "Consórcio". A aceitação do risco pelo consórcio estava sujeita a um limite fixo por comprador e dizia respeito a riscos comerciais considerados aceitáveis pelas companhias de seguro. As próprias companhias de seguros assumiam 6,25% do risco do *pool* e o IRB outros 6,25%, enquanto o governo federal, como parte integrante do consórcio, assumia os 87,50% restantes.

O governo federal, no entanto, também assumia plena responsabilidade por: (a) todos os riscos comerciais acima do limite fixado por comprador; (b) todos os riscos comerciais que as companhias de seguros julgassem inaceitáveis; e (c) todos os riscos políticos. Na realidade, o governo assumia 100% de

---

<sup>1</sup> Lei No. 4.678, de 16 de junho de 1965.

<sup>2</sup> Decreto No. 57.286, promulgado em novembro de 1965.

todo o risco político, e bem mais de 90% da totalidade do risco comercial. O esquema de seguro de créditos de exportação poderia, portanto, ser considerado um serviço provido pelo setor público. Não resta dúvida que o próprio IRB considerava este gênero de seguro um programa governamental que não fazia parte de suas atividades comerciais com fins lucrativos.

É difícil obter cifras acuradas sobre prejuízos acumulados durante a vigência desse esquema de crédito de exportação, devido, de um lado, ao fato de que determinados prejuízos foram encampados diretamente pelo governo federal, não constando da estatística publicada pelo IRB, e, de outro, porque inúmeros pedidos de indenização continuam pendentes e sob contestação. Entretanto, é evidente que o esquema de seguro de crédito de exportação acumulou um déficit descomunal em decorrência de pedidos de indenização e despesas referentes a prêmios e recuperação de perdas, e foi precisamente esse déficit que levou o governo federal a encerrar o esquema em 1991.

Há uma série de fatores que explicam as perdas e prejuízos sofridos durante a vigência deste esquema. No setor externo, a crise de endividamento do terceiro mundo, que se aprofundou durante a década de 1980, resultou em enormes prejuízos decorrentes da escassez de divisas estrangeiras nos países importadores. Praticamente todos os esquemas de seguro de crédito de exportação no mundo sofreram perdas semelhantes. No âmbito interno, no entanto, ocorreram também problemas organizacionais e técnicos que contribuíram para a ocorrência dessas perdas:

- (a) O fato de o governo federal assumir a maior parte dos riscos enfraqueceu a disciplina das companhias de seguros e do IRB, levando-os a impor critérios pouco rigorosos de cobertura e aceitação de cada risco. Ademais, o governo sofria pressões políticas no sentido de prover cobertura a determinados contratos ou em relação a determinados países cujos riscos teriam sido considerados muito altos pelos padrões comerciais. Parece ter havido também uma certa falta de transparência a respeito desses seguros e alguma confusão entre o IRB e o governo federal quanto à aceitação da responsabilidade pela cobertura. Isto pode ser evidenciado na disputa contínua entre estas partes a respeito da responsabilidade pelas elevadas perdas com a construção de navios que se acumularam no final da década de 1980.
- (b) As qualificações técnicas necessárias a uma boa análise do risco do comprador e do risco político ainda eram muito pouco desenvolvidas. Durante muito tempo as seguradoras dependiam da CACEX para análise do país e do departamento de crédito do IRB para analisar informações sobre os compradores, análises estas que eram, *per se*, inadequadas em muitos casos. Embora posteriormente as seguradoras tenham se esforçado para desenvolver as indispensáveis habilidades, faltavam na época o treinamento e a experiência necessários.
- (c) O gerenciamento de carteiras era inadequado. Parcela elevada de compromissos acumulava-se em número reduzido de países, como Angola e Nigéria, ou era concentrada em setores específicos, como, por exemplo, a construção de navios, o que, na prática, contrariava o princípio securitário básico de diluir os riscos.

- (d) A falta de sistemas adequados de informações gerenciais impedia o IRB de monitorar a acumulação de riscos. De fato, embora o IRB soubesse o montante de cobertura concedida por comprador e por país em relação a cada exportador individual, não mantinha registro do acúmulo de riscos, nos casos em que dois ou mais portadores de apólices vinham exportando para o mesmo comprador ou para o mesmo país.
- (e) Algumas evidências sugerem que o IRB e o governo federal se esforçavam menos para recuperar as coberturas que outros esquemas de seguro de crédito de exportação.
- (f) O IRB parece ter-se mantido distante de seus clientes, ou seja, os exportadores. Praticamente toda a comunicação sobre a questão do seguro de crédito de exportação ocorria entre o exportador e a companhia de seguro responsável pela emissão da apólice. O IRB se dedicava pouco ao marketing. Considerando a falta de perícia da maioria das companhias de seguro nessa área, basicamente porque inexistiam incentivos para desenvolvê-la, o esquema de seguro de crédito de exportação achava-se sujeito a duas importantes desvantagens. Em primeiro lugar, poucos exportadores procuravam o seguro de crédito, o que limitava novamente a diluição dos riscos. Em segundo lugar, os exportadores tinham pouco conhecimento das vantagens de trabalharem em conjunto com as seguradoras a fim de minimizar prejuízos.
- (g) A documentação exigida pelo IRB também não incentivava os exportadores a obterem seguros creditícios. Por exemplo, era prática do IRB exigir – desnecessariamente, vale destacar – a emissão de duas apólices de seguro: uma para a cobertura de risco comercial e outra para a cobertura de risco político. Ao que tudo indica, o IRB também exigia um volume excessivo de informações para consubstanciar um pedido de indenização.
- (h) Por outro lado, é possível que os exportadores tivessem expectativas exageradamente otimistas em relação aos seguros de créditos de exportação. Pode-se dizer agora, com uma visão *a posteriori*, que durante a década de 1980, a política governamental de fomento às exportações era excessivamente indiscriminada. O IRB, inclusive, parece também ter sido incentivado a fornecer coberturas indiscriminadamente. Ao se materializarem os inevitáveis prejuízos, os exportadores e o IRB concluíram que o governo deveria arcar com os custos de sua política expansionista. Pelo fato de ocorrerem demoras subseqüentes na liquidação de pedidos de indenização, independentemente dos méritos dos argumentos das partes envolvidas, os exportadores desiludiram-se com os seguros creditícios. Será importante, em qualquer novo esquema, assegurar que todas as partes interessadas, quer sejam autoridades governamentais, seguradoras ou exportadores, estejam de acordo quanto aos objetivos do seguro de crédito de exportação e, especificamente, será importante impedir que o seguro seja utilizado com um meio de fomentar exportações para importadores ou países que se mostrem incapazes ou não propensos a pagar por elas. No que se refere aos exportadores, essa lição faz parte de uma tarefa educacional a que nos referiremos mais adiante.

### **1.1. Razões para uma nova iniciativa**

Existem inúmeros motivos que justificam hoje uma nova iniciativa. Na área externa, surgiram duas tendências da maior importância:

- (a) Desde a década de 1980, a situação econômica de muitos países recém industrializados e em desenvolvimento tem melhorado consideravelmente, de modo que eles apresentam hoje riscos menores que no passado.
- (b) Existe atualmente consenso internacional de que as exportações não pagas representam uma perda econômica inaceitável para o país exportador. Mais especificamente, não há vantagem econômica em fomentar exportações por meio de seguros, quando existe forte possibilidade de ocorrer inadimplência ou um evento de risco político, acarretando pedidos de indenização contra tais seguros. O Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) proibiu há muitos anos os subsídios às exportações mediante esquema de seguro de crédito de exportação indutores de prejuízos. Embora a proibição tenha sido definida de maneira suficientemente vaga de modo a dificultar a apresentação de provas de infração, existe hoje ampla aceitação de que as exportações não devem ser subsidiadas dessa maneira.

Em síntese, existe hoje menor pressão sobre o governo brasileiro, por parte da concorrência internacional, para dar cobertura a negócios de exportação que tenham probabilidade significativa de provocar prejuízos.

As perdas acumuladas por muitos seguradores de crédito de exportação durante a década de 1980 os levaram a realizar esforços consideráveis no sentido de aprimorar as análises para a concessão de seguro e as técnicas de administração de riscos. Mais especificamente:

- a) Há uma crescente ênfase na obtenção de informações acuradas e atualizadas sobre os importadores individuais e os respectivos países, possibilitando uma melhor avaliação dos riscos envolvidos.
- b) As técnicas de securitização têm sido aprimoradas para que os riscos possam ser medidos e percebidos com maior exatidão.
- c) O desenvolvimento de sistemas computacionais e uma melhor compreensão da importância da administração de carteiras permitem agora aos seguradores de crédito de exportação acompanhar e controlar a acumulação de riscos, evitando prejuízos inesperadamente elevados.
- d) Tem-se desenvolvido um melhor entendimento de como os riscos podem ser administrados e diluídos mediante o resseguro, tendo surgido no caso do seguro de crédito de exportação um amplo mercado internacional de resseguro. Embora exista reconhecidamente um mercado maior de resseguro para risco comercial do que para risco político, achamos que, dado o volume das exportações brasileiras para os países industrializados (veja seção 4.1 abaixo) e feitas devidamente

as contas, o Brasil pode beneficiar-se consideravelmente agora tanto da assistência técnica quanto dos meios de diluição de riscos oferecidos pelas instituições de resseguros internacionais.

Esse último ponto deverá ser facilitado pela aparente disposição do governo federal de realizar uma reorganização da infra-estrutura legal e institucional do setor de seguros no Brasil. Este processo poderia favorecer os vínculos entre o Brasil e o mercado internacional em ambas direções: melhorando o acesso tanto das seguradoras internacionais ao mercado brasileiro quanto dos seguradores brasileiros ao mercado de resseguro internacional. Isto abriria novas perspectivas para a área de seguro de crédito de exportação que não podiam ser anteriormente exploradas.

## **2. NECESSIDADE DO SEGURO DE CRÉDITO DE EXPORTAÇÃO**

O objetivo básico que está por trás do desejo de se implementar um esquema de seguro de crédito de exportação é o de fomentar o comércio internacional. Isto envolve, no entanto, o preenchimento de uma série de requisitos subjacentes. Mais especificamente, para a consecução deste objetivo, torna-se necessário:

- a) Gerar um nível de reservas cambiais suficiente para efetuar o pagamento de importações e atender o serviço da dívida externa;
- b) Reduzir o desemprego doméstico;
- c) Estimular o desenvolvimento de novas tecnologias no país, facilitando o acesso dessas tecnologias a um mercado cada vez mais amplo;
- d) Aprimorar as técnicas de elaboração de projetos, produção e fabricação, bem como melhorar a qualidade dos produtos no Brasil, através da exposição das empresas brasileiras aos rigores da concorrência internacional.

Todos estes objetivos fazem parte, de uma forma ou de outra, da política doméstica do governo. A maioria dos esquemas de seguro de crédito para exportação, no entanto, torna-se também um instrumento de política externa do governo, respaldando os vínculos comerciais com nações amigas. Essa é, contudo, uma área em que se deve ter bastante cautela para que os benefícios políticos não sejam superados por perdas econômicas ou comerciais.

O seguro de crédito de exportação pode fomentar o comércio internacional de duas maneiras distintas:

- (a) Incentivando as empresas brasileiras a realizarem negócios no exterior, na medida que o seguro as protege de riscos alheios a seu controle, oriundos da inadimplência ou incapacidade do comprador de pagar pelas mercadorias importadas (riscos comerciais), da intervenção governamental, impedindo o cumprimento do contrato de exportação, ou de circunstâncias econômicas que as impeçam de receber o pagamento na moeda que desejam (riscos políticos). Os negócios de exportação, devido às suas características, são naturalmente mais arriscados que os negócios praticados no mercado local. Primeiro, devido à própria distância geográfica do comprador e à interação entre sistemas legais e



---

culturas comerciais que podem ser bastante diferentes etc., o que torna os exportadores menos capazes de avaliar os riscos comerciais aos quais estão expostos e, em segundo lugar, pelos riscos políticos envolvidos.

O seguro de crédito de exportação protege a estrutura patrimonial do exportador, garantindo um de seus principais ativos, isto é, o item "devedor" (as receitas de exportação). Protege ainda seu fluxo de caixa, mediante o pagamento de pedidos de indenização (após um período de espera previsto na apólice), em moeda que o exportador não conseguiria obter do comprador ou do país do comprador.

- (b) O seguro de crédito de exportação também proporciona ao exportador acesso a linhas de financiamento.

Especificamente, o exportador pode oferecer ao banco apólices de seguro de crédito de exportação como garantia colateral para obtenção de financiamento a gastos de fabricação e pré-embarque de mercadorias, ou mesmo para obter financiamentos para a venda a prazo (ou ambos). Pelos mesmos propósitos, a cobertura do seguro pode ser feita diretamente ao banco financiador. Em termos gerais, o fato de o exportador ter protegido um de seus principais ativos, isto é, o item devedor (a receita de exportação) mediante cobertura securitária, reduz seu risco aos olhos dos bancos e os incentiva de uma maneira geral, a oferecer aos exportadores segurados linhas suplementares de financiamento de capital de giro.

Há ainda outras vantagens menos óbvias, porém não menos significativas, do seguro de crédito de exportação:

- (c) Os seguradores têm uma importante função educacional: podem ajudar inexperientes exportadores a compreenderem os riscos e os problemas envolvidos na exportação, bem como podem apontar maneiras de superá-los. Essa assistência inclui, por exemplo, o assessoramento aos exportadores em relação às condições vigentes nos países dos importadores, à terminologia dos contratos, aos termos de pagamento apropriados e ao modo de lidar com compradores recalcitrantes.
- (d) Os exportadores mais experientes consideram também os seguradores como fontes úteis de informações, por exemplo, informações sobre se um determinado comprador é ou não um bom devedor, ou mesmo sobre as tendências em setores industriais específicos de interesse do exportador.
- (e) Os seguradores proporcionam um sistema útil de advertência antecipada quanto às possíveis dificuldades que poderão vir a afetar determinado comprador ou país. Os seguradores tornam-se cientes de tais dificuldades com antecedência em virtude de seus conhecimentos mais abrangentes dos compradores e dos países. Caso os seguradores comecem a reduzir os limites de cobertura que estão dispostos a aceitar para determinado comprador ou país, isto servirá de alerta aos exportadores para comecem a desenvolver linhas de negócios alternativos junto a outros compradores ou em outros países.

## **2.1. Cobertura securitária versus financiamento**

Muitas das funções citadas acima, se não a totalidade das mesmas, podem ser realizadas por uma instituição de financiamento. Existem diversas modalidades de financiamento, com ou sem direito de regresso ao exportador, inclusive o faturamento antecipado ("*factoring*") e operações com a condição de perda de direitos ("*forfeiting*"), que podem proteger o exportador contra riscos comerciais e políticos e permitir-lhe obter financiamento para o período de fabricação ou para o prazo do crédito. A experiência da *Bain Hogg*, por outro lado, sugere que a cobertura securitária e o financiamento são complementares ao invés de competitivos. Um exportador nunca deveria fiar-se exclusivamente em um ou outro método de administração de riscos creditícios.

No contexto das propostas atuais, por outro lado, vale a pena sublinhar as vantagens relativas dos seguros de crédito. Comentaremos a respeito dessas vantagens nos trechos seguintes deste relatório, inicialmente no que diz respeito ao financiamento com direito de regresso e, subseqüentemente, no que tange a financiamentos sem direito de regresso.

### **(a) Financiamento com direito de regresso**

Se os bancos pretendem conceder financiamento aos exportadores somente com a condição de que o direito de regresso recaia sobre eles, independente das circunstâncias comerciais ou políticas que possam impedir o comprador de pagar ao exportador e assim impedir que o exportador pague pelo empréstimo tomado, então, claramente, existe uma necessidade crucial e urgente para a instituição do seguro de crédito.

Nenhum exportador com volume substancial de negócios de exportação deveria colocar a sua empresa em risco, deixando sem cobertura uma grande parte dos ativos da companhia, isto é, o item devedor. Ainda que esses riscos sejam bem diluídos em relação aos compradores, existe a probabilidade de que circunstâncias políticas ou econômicas (que acarretem prejuízos com respeito a todos os compradores de um determinado país) possam ter um efeito prejudicial significativo sobre os negócios do exportador. A necessidade de manter uma distribuição prudente dos compradores poderia, além disso, eventualmente desaconselhar o exportador de desenvolver um grande volume de negócios, que poderia estar disponível de um único comprador de grande envergadura.

Na teoria, o exportador poderá proteger-se contra o risco de não pagamento do comprador exigindo que os desembolsos sejam cobertos com garantias bancárias ou cartas de crédito. Na prática, contudo, nem todos os compradores estão dispostos ou são capazes de oferecer essa segurança. Ademais, isto tem um custo adicional que pode tornar o exportador menos competitivo que seus concorrentes. Essas coberturas não protegem o exportador contra o risco de país, a não ser que ele possa encontrar um banco disposto a confirmar a carta de crédito ou avalizar a garantia. Existe ainda, neste caso, um custo adicional - caso encontre um banco disposto a assumir o respectivo risco, o que pode ser difícil.

Nessas circunstâncias, a ausência de um seguro creditício limita severamente o exportador no desenvolvimento de novos mercados e na expansão de seus negócios.

**(b) Financiamento sem direito de regresso**

Os argumentos em favor do seguro creditício são mais complexos quando o banco concede ou facilita empréstimos ao exportador ou diretamente ao comprador sem direito de regresso sobre exportador (ou com direito de regresso limitado a eventualidades de não-pagamento em decorrência do não cumprimento das cláusulas contratuais pelo exportador, restritos aos casos em que o referido descumprimento contratual não tenha sido provocado por algum evento político). Financiamentos sem direito de regresso são oferecidos convencionalmente por companhias de faturamento antecipado ("*factoring*") ou por operações com a condição de perda de direitos ("*forfeiting*"), ou instituições semelhantes, e representam uma alternativa válida ao seguro creditício. Existem, contudo, alguns fortes argumentos em favor do seguro de crédito, mesmo na presença de financiamentos sem direito de regresso.

- (i) Acesso à assistência e a informações do mercado de resseguros;
- (ii) Diferenças conceituais entre seguradoras e instituições financeiras;
- (iii) Desejo dos exportadores de manter relações diretas com seus compradores; e
- (iv) Maior desenvolvimento de habilidades para lidar com questões relacionadas ao comércio internacional e uma entrada facilitada no mercado de crédito externo.

Examinaremos abaixo, mais detalhadamente, cada um desses argumentos.

Em primeiro lugar, os bancos com reduzida experiência em comércio exterior podem se sentir estimulados a conceder financiamento às exportações quando os riscos creditícios e políticos estejam cobertos em sua grande parte por um seguro de crédito de exportação. A existência dessa cobertura torna-se, assim, um catalizador para a obtenção de facilidades no financiamento às exportações no Brasil.

Do ponto de vista do banco, o seguro de crédito concede uma maior liberdade na utilização do seu capital. No caso dos financiamentos "sem direito de regresso", o banco está obviamente adiantando recursos reais ao exportador, a não ser que o banco esteja simplesmente garantindo empréstimos efetuados por outros bancos. Em qualquer caso, no entanto, o banco está assumindo o risco do exportador e do comprador, já que a inadimplência do comprador pode ser causada pela presença de defeitos nas mercadorias fornecidas pelo exportador. O seguro creditício, por outro lado, cobre somente os riscos do comprador (e do país), mas não o risco de falha por parte do exportador. Por isto, a provisão para o seguro de crédito não necessita ser tão elevada como para o financiamento sem direito de regresso. Da mesma forma, em termos de exigências de adequação de capital, o seguro de crédito exige menos capital para lastreá-lo que um mesmo volume de empréstimos. Além disso, quando o banco está realmente concedendo financiamento, ao invés de simplesmente garantir o financiamento efetuado por outro banco, existem considerações de fluxo de caixa que são muito mais significativas que as associadas ao seguro creditício, uma vez que representam apenas responsabilidades contingenciais até que o pedido de indenização seja atendido.

Do ponto de vista econômico, a provisão do seguro creditício permite de fato atrair mais capital para o Brasil. Um segurador de crédito no Brasil precisa e deve ter acesso ao mercado internacional de resseguros. Isto possibilitaria aumentar o montante de cobertura fornecido e, assim, assumir maior

responsabilidade contingencial (ou securitária) em relação a um determinado montante de capital (uma vez que as margens de solvência são medidas de acordo com o prêmio líquido e não com o prêmio bruto). O resseguro torna-se um substituto do capital.

Do ponto de vista operacional, o financiamento sem direito de regresso geralmente necessita (e no caso das operações de "forfaiting" é uma norma) de uma garantia de pagamento como, por exemplo, letras de câmbio ou notas promissórias. Os referidos papéis podem ser difíceis de obter, principalmente nos negócios de curto prazo com exportadores que estejam vendendo para a Europa ou para a América do Norte. O seguro creditício, que é capaz de lidar mais facilmente com pagamentos em termos de conta aberta, é assim mais flexível.

Ademais, se o financiamento sem direito de regresso for restrito ao período posterior ao embarque como, por exemplo, mediante a compra de letras de câmbio ou notas promissórias, os exportadores que estejam fornecendo bens sob encomenda ou mercadorias com um mercado muito restrito estarão sujeitos a risco de insolvência do comprador antes do embarque da mercadoria ou de ocorrência de eventos políticos que venham a impedir a realização do embarque. O seguro do crédito para exportação poderá abranger esse risco.

A provisão de cobertura de crédito também faculta aos exportadores acesso muito maior a informações sobre compradores e países. Um farto volume dessas informações está disponível através dos membros securitários da União de Berna<sup>3</sup> e da Associação Internacional de Seguros Creditícios<sup>4</sup>, assim como dos resseguradores. Trata-se de uma fonte de informação mais ampla que a correspondente rede de bancos, permitindo ao segurador de crédito transmitir melhores informações e, portanto, prestar melhores serviços a seus clientes exportadores.

Embora, pelo menos inicialmente, qualquer cobertura de crédito de exportação seja provavelmente provida com base em limites de crédito avaliados pelo segurador, de modo que cada comprador seja informado individualmente, talvez se torne necessário, com o passar do tempo, oferecer seguros em bases diferentes. Muitos exportadores, com tradicionais departamentos de gerência de crédito e um nível relativamente previsível de dívidas de difícil cobrança, não desejam fiar-se em seus seguradores para efeito de aprovação de limites de crédito, nem tampouco segurar a totalidade do movimento de suas vendas de exportação. Preferem manter alguma discricção quanto ao montante de crédito concedido a seus compradores, em contraposição à aceitação de um certo nível total de prejuízos a cada ano.

---

<sup>3</sup> A União de Berna, formalmente denominada de União Internacional de Seguradores de Créditos e de Investimentos, é uma associação de agências de seguros de crédito de exportação que opera de acordo com normas internacionalmente aceitas como adequadas ao seguro de crédito à exportação, e com a finalidade de estabelecer e manter disciplina em termos de crédito para o comércio internacional. Com estes propósitos, os integrantes trocam informações e se consultam mutuamente, cooperando e agindo de modo coordenado sempre que apropriado. A União de Berna é integrada atualmente por 43 membros pertencentes a 34 países. Os integrantes latino-americanos são CASCE, na Argentina, e Bancomext, no México.

<sup>4</sup> A Associação Internacional de Seguros Creditícios (ICIA) é também um fórum destinado ao intercâmbio de idéias e informações. Os integrantes são companhias de seguro especializadas em seguro e garantias creditícias, incluindo títulos. Os integrantes da ICIA são geralmente companhias de seguros privadas, em contraste com as agências oficiais de crédito à exportação, que se filiam geralmente à União de Berna. A ICIA tem 43 membros em 28 países diferentes, inclusive Aseguradora de Créditos y Garantías S.A na Argentina e COMESEC no México.

Necessitam, portanto, fazer seguro somente contra as perdas "catastróficas", acima do montante normal ou previsível das perdas totais de cada ano. Essa flexibilidade pode ser provida mediante o seguro creditício, mas não com financiamentos sem direito de regresso.

É importante, finalmente, levar em conta a diferença filosófica entre as abordagens das seguradoras e dos bancos.

Um banco é geralmente avesso a risco. Embora obviamente incorra em riscos, sua avaliação de cada contrato contendo um pedido de financiamento se pautará na possibilidade de eliminá-los. Como resultado, dívidas de difícil cobrança ou empréstimos atrasados são convencionalmente vistos, em alguma medida, como falhas na avaliação creditícia do banco. Uma companhia de seguros, por outro lado, recebe prêmios precisamente em virtude dos riscos que aceita. Uma companhia de seguros deve honrar os sinistros relacionados tanto a dívidas de difícil cobrança como a perdas ocasionadas por outras causas. Em termos mais abrangentes, o seu objetivo é simplesmente atingir um superávit de prêmios e recuperar perdas em relação a pagamento dos pedidos de indenização (sinistros) e despesas. Fazer seguros pressupõe, portanto, uma abordagem e uma atitude mental diferentes das que pautam as operações de empréstimo.

O efeito prático disto é que se pode gerar um volume maior de negócios de exportação mediante a contratação de seguro creditício que mediante a obtenção de financiamentos sem direito de regresso.

Em síntese, portanto, os seguros de crédito de exportação proporcionariam maior flexibilidade aos exportadores, estimulariam os bancos brasileiros a financiar as exportações, permitiriam o acesso dos exportadores brasileiros a fundos adicionais de capital, uma vez que o resseguro internacional é considerado um aval a estas operações, e, por fim, gerariam maior volume de exportações.

### **3. AGÊNCIAS EXTERNAS DE CRÉDITO DE EXPORTAÇÃO**

Cada esquema de seguro de crédito de exportação é único: reflete a política externa e doméstica do respectivo governo, as estruturas comercial e industrial do país e a configuração do comércio do mesmo. É simplesmente impossível transplantar um esquema de seguro de crédito de um país para outro. Existem, no entanto, características comuns aos esquemas e lições a serem aprendidas em relação à maneira como outros países se organizam e concedem seguros de crédito de exportação. Examinaremos, na presente seção, alguns desses esquemas.

#### **3.1. Organização**

Todas as agências de crédito de exportação têm, de uma forma ou de outra, envolvimento governamental. Por exemplo:

- (a) O Export-Import Bank dos Estados Unidos é uma agência do governo federal, cujas atividades se valem da garantia e do crédito exclusivos da administração norte-americana. O setor privado não se envolve em nenhuma de suas atividades.

(b) No Canadá, a Export Development Corporation (EDC) é uma (corporação) sociedade anônima da Coroa, estabelecida e administrada pelo Parlamento, e que se vale da garantia e do crédito do governo canadense. A EDC opera, contudo, através de duas contas separadas. A maior parte de seus negócios de seguro é realizada por sua própria conta. Além disso, entretanto, a empresa administra para o governo determinados empréstimos e programas de seguros. As contas relativas a esses negócios são mantidas separadas das contas relativas aos negócios próprios da empresa, sendo consolidadas com as demonstrações financeiras do governo do Canadá.

(c) No Reino Unido, os negócios de curto prazo (créditos de até dois anos) foram totalmente privatizados. O seguro contra riscos comerciais e políticos é oferecido por diversas companhias seguradoras que competem entre si. A NCM Credit Insurance Limited é a seguradora que concentra a maior parte do volume de negócios, seguida, em segundo lugar, pela Trade Indemnity plc. A COFACE, da França, e a Hermes, da Alemanha, também oferecem seguros aos exportadores do Reino Unido. Todas as companhias de seguro de crédito de exportação no Reino Unido podem acessar o Governo Britânico para efeito de resseguro, que é provido em bases estritamente comerciais, muito embora a maioria dos seguradores de crédito de exportação não se valham desses meios, preferindo utilizar o mercado internacional de resseguros.

O seguro de crédito de exportação de médio prazo e o seguro de investimento são operados pelo Departamento de Garantia de Créditos à Exportação (ECGD), que é um departamento do Governo britânico, subordinado à Secretaria de Estado para Assuntos Comerciais e Industriais. O desenvolvimento de suas atividades requer o consentimento e a fiscalização do Tesouro britânico.

(d) Na França, a COFACE é uma sociedade anônima de capital misto, pertencente a companhias de seguro e bancos. Depois da privatização de diversos bancos e seguradoras, o setor privado detém a maioria do capital da COFACE. A empresa realiza algumas operações de seguros de crédito de curto prazo (riscos comerciais e riscos políticos em países da OECD), por sua própria conta, ou seja, por motivação de lucro empresarial, com o resseguro sendo operado também pelo setor privado. A COFACE cobre também outros riscos comerciais e políticos em nome do governo francês, atuando como um agente governamental e, portanto, se valendo da garantia do mesmo. No exercício de 1994, os seguros realizados para o Estado correspondiam a 21% do movimento total da COFACE.

(e) A Hermes, da Alemanha, é uma empresa privada sem participação governamental. A maioria do seu capital provém da Munich Re, a maior empresa resseguradora privada no mundo. Outros 25% pertencem à Allianz, o maior grupo securitário da Europa. À semelhança da COFACE, a Hermes oferece alguma cobertura de crédito de exportação por sua própria conta. No entanto, ela opera principalmente esquemas de seguro de crédito de exportação do governo federal em nome e por conta da República Federal da Alemanha como a principal parceira em um consórcio também integrado pelo Treuarbeit.

(f) No Japão, o seguro de crédito de exportação é provido unicamente pelo Departamento de Seguro de Exportação do Ministério do Comércio Internacional e da Indústria (EID/MITI).

- (g) Na Coreia do Sul, o seguro de crédito de exportação é provido, exclusivamente, pela Companhia Coreana de Seguro à Exportação (Korea Export Insurance Corporation), uma repartição do governo.
- (h) Na Austrália, a Companhia de Seguro e Financiamento à Exportação (Export Finance and Insurance Corporation - EFIC) é um corpo estatutário do governo australiano, subordinado ao Ministério da Indústria, Tecnologia e Comércio. Até 1991, a EFIC fazia parte da Comissão do Comércio da Austrália (Austrade). Tornou-se, no entanto, uma corporação estatutária, estruturada em linha com as empresas comerciais do governo.

Seis países na América Latina têm instituições de seguros de crédito de exportação:

- (i) Na Argentina, a “Compañía Argentina de Seguros de Crédito a la Exportación” (CASCE) pertence a 104 companhias de seguro que operam na Argentina. É supervisionada pela Comissão Nacional de Seguros de Crédito de Exportação e Garantias Externas, sob a orientação da Secretaria de Estado para Indústria e Comércio Exterior. A CASCE cobre tanto riscos comerciais como políticos, sendo que os comerciais correm por sua própria conta (embora, parte de cada risco seja ressegurada no mercado internacional). Os riscos não-comerciais são de responsabilidade do governo. A CASCE não concede garantias a financiamentos de exportação.
- (j) Na Colômbia, o seguro de crédito de exportação é provido por uma empresa do setor privado recém-constituída, denominada Segurexpo de Colombia S.A.. As instituições públicas detêm 32% de seu capital, principalmente o Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancoldex), e 68% pertencem a 21 companhias de seguro comercial. Atualmente, a Segurexpo está segurando somente créditos à exportação de curto prazo (até um ano). A responsabilidade com as perdas por riscos políticos é assumida mediante uma garantia emitida pelo governo a favor da Segurexpo, com fundos do Bancoldex. Não se cobra nenhuma taxa por essa garantia, cujo montante tem um limite determinado a cada ano no orçamento da república. Se os prejuízos ultrapassam o montante previsto no orçamento, o Bancoldex cobre a diferença, sendo o governo obrigado a reembolsar o déficit no exercício seguinte.
- (k) No México, o seguro de crédito de exportação é provido pela Compañía Mexicana de Seguros de Crédito, S.A. (COMESSEC), que é uma empresa privada pertencente ao Banco Nacional de Comercio Exterior S.N.C. (Bancomext) e a mais aproximadamente 30 companhias de seguros. O patrocínio do governo é dado através do Bancomext, que é uma instituição financeira governamental.
- (l) No Peru, a Compañía Peruana de Seguro de Crédito a la Exportación (SECREX) concede um grau limitado de cobertura às exportações.
- (m) No Uruguai, o Banco de Seguros del Estado, um banco do governo, oferece alguma cobertura de crédito para exportações.
- (n) Na Venezuela, La Mundial Venezuelana de Seguros de Crédito oferece cobertura apenas para riscos comerciais de exportação e somente com cobertura de curto prazo (para créditos de até um ano). La

Mundial está sempre buscando resseguros governamentais para cobrir riscos políticos e extraordinários. La Mundial é uma empresa privada que pertence a 33 companhias domésticas de seguros.

Em resumo, seguros de crédito de exportação na América Latina são providos fundamentalmente por empresas privadas de seguro, com suporte do governo no caso de riscos políticos.

### **3.2. Meios de cobertura**

Há uma grande similaridade entre os diversos esquemas de crédito de exportação quando se considera os riscos comerciais e políticos subscritos.

Entre os riscos comerciais normalmente segurados incluem-se:

(a) Insolvência do comprador

A insolvência tem uma definição bastante ampla, podendo, por exemplo, incluir o Capítulo 11 ou o equivalente.

(b) Não pagamento pelo comprador (do setor privado)

Normalmente, o não pagamento é considerado uma perda após um determinado período de tempo, por exemplo, 180 dias.

(c) Recusa do comprador em aceitar mercadorias que lhe tenham sido enviadas.

O comprador poderá recusar-se a aceitar as mercadorias que encomendou e que lhe foram entregues se, por exemplo, o mercado tiver se deteriorado em seu país e ele perceber que não vai conseguir revender estas mercadorias com lucro. Tal cobertura, neste caso, decorre do pressuposto que não vale a pena mover ação legal contra o comprador.

Os riscos políticos normalmente incluem:

(d) Embargos de importação ou exportação

Referem-se ao cancelamento ou não-renovação de licenças de importação ou de exportação ou à imposição de restrições a importações ou exportações, como, por exemplo, sob a forma de exigências de licenciamento pelo governo do país do comprador ou do país do exportador, conforme o caso, ou mesmo pelo governo de um terceiro país através do qual as mercadorias tenham que transitar.

(e) Intervenção governamental que impeça o cumprimento do contrato.

O governo pode confiscar a mercadoria ou exigir a nacionalização do comprador.

(f) Falta de pagamento por parte de compradores do setor público.

(g) Restrição, atraso ou moratória nas transferências de câmbio



Esses fatores incluem demora em disponibilizar moeda estrangeira ao comprador (além de um determinado período estipulado na apólice), moratória geral sobre a dívida externa, ou a redução artificial da taxa de câmbio em decorrência de uma lei aprovada pelo governo do país do comprador, o que significa uma efetiva redução da dívida para o comprador.

(h) Guerra, inclusive guerra civil e revolução

(i) Desastres naturais, tais como terremotos, inundações, furacões ou erupções vulcânicas.

Além dos riscos políticos e creditícios inerentes aos contratos de exportação, as agências de crédito de exportação podem também oferecer as seguintes facilidades:

- (i) Seguro contra cobrança desleal de caução ou de outras garantias contratuais, incluindo proteção contra demandas espúrias por parte do comprador e contra demandas válidas, porém resultantes de eventos políticos que impeçam o cumprimento do contrato.
- (ii) Apoio à obtenção de garantia, quando o exportador não for capaz de fazê-lo junto ao sistema bancário comercial ou às seguradoras.

Quando a recusa do banco ou da companhia seguradora para emitir a(s) caução(ões) se basear em avaliação sobre a posição financeira do exportador, a concessão de garantia por parte da agência de crédito de exportação significa que ela está disposta a incorrer em um risco que foi considerado comercialmente inaceitável. Neste caso, o apoio à concessão acontece com vistas a atender ao "interesse nacional" (veja as seções 5.2 e 5.6 abaixo).

- (iii) Alternativamente, os seguradores de crédito de exportação que pertençam ao setor privado podem emitir cauções em concorrência direta com bancos e com outras companhias de seguros. A COFACE, na França, por exemplo, atualmente procede dessa maneira.
- (iv) Seguro de investimento, cobrindo o confisco de investimentos permanentes ou bens móveis no exterior, incluindo, no caso dos investimentos permanentes, cobertura contra prejuízos decorrentes de guerras ou impossibilidade de operar o investimento devido à guerra, e, nos demais casos, cobertura a restrições na transferências de fundos que venham a impedir a remessa de dividendos ou do produto de uma venda.
- (v) Cobertura a aumentos inesperados no custo do exportador, como aumento nos preços de insumos, no custo da mão-de-obra, etc.

Atualmente, essa cobertura é raramente concedida.

- (vi) Seguro contra flutuações na taxa de câmbio.
- (vii) Fornecimento de garantias a bancos, proporcionando proteção incondicional contra a inadimplência dos exportadores em relação aos empréstimos obtidos para financiamento de qualquer etapa do processo produtivo de produtos destinados à exportação, ou seja, o projeto, a fabricação, o suprimento, etc. ("garantias sobre capital de giro").

- (viii) Fornecimento de garantias a bancos, proporcionando proteção incondicional contra riscos comerciais e políticos que resultem no não-pagamento de um empréstimo concedido ao comprador (quer diretamente, quer através do exportador).
- (ix) Seguro de crédito doméstico, isto é, seguro contra a insolvência de compradores no mesmo país do vendedor é também provido por algumas seguradoras de crédito de exportação. Algumas seguradoras vinculam este seguro à futura exportação, de forma que o seguro é provido somente no caso que os compradores domésticos estejam demandando a mercadoria para exportação posterior. Em muitos casos, no entanto, a exportação nunca chega a acontecer.

Do ponto de vista do fabricante que deseja segurar suas dívidas domésticas de qualquer eventualidade, existe a possibilidade de economizar no custo dos prêmios ou nas despesas administrativas, obtendo os dois tipos de apólice de um mesmo segurador. Não há, no entanto, incentivos para os governos estimularem, por meio de resseguro ou garantia, este tipo de cobertura.

### **3.3. Resultados financeiros**

Uma maneira de demonstrar que os seguros de créditos de exportação podem ser rentáveis seria apresentar um conjunto representativo de resultados financeiros provenientes de diversas agências de crédito para exportação. Isto, contudo, não é possível, face aos procedimentos contábeis adotados pelas referidas agências.

A maioria das agências de crédito de exportação registra as operações em regime de "caixa". Em outras palavras, o resultado reflete, pelo lado das receitas, o total de prêmios e de recuperação de prejuízos e, pelo lado das despesas, o total de pedidos de indenização e de despesas realizadas em cada ano. Resulta daí o fluxo de caixa líquido ou o resultado financeiro da agência, que é, de fato, tudo o que preocupa as tesourarias ou os ministros de finanças que financiam estas agências. Esse método, porém, não reflete adequadamente o resultado financeiro das agências. Isto porque, em "regime de caixa", os prêmios recebidos, geralmente, dizem respeito a mercadorias exportadas (ou contratos firmados) durante o respectivo exercício, ao passo que as indenizações pagas estão relacionadas com produtos exportados em anos anteriores e a recuperação de prejuízos refere-se a exercícios ainda mais antigos.

A base convencional de contabilidade nas companhias de seguro comercial, conhecida como "regime de competência", registra os prêmios, os pedidos de indenização, as despesas e a recuperação de prejuízos sempre em relação às exportações efetuadas ou a contratos firmados durante um determinado exercício, não importando se os pedidos de indenização são efetivamente pagos ou se as recuperações são realmente recebidas naquele exercício em particular. Por este regime, a conta de cada seguro permanecerá aberta durante, digamos, cinco anos, a fim de contabilizar futuros pedidos de indenização e eventual recuperação de perdas.

Alguns integrantes da União de Berna (veja a nota 3) publicam suas contas em regime de competência. Entre os que assim procedem, a EDC, no Canadá, a EFIC, na Austrália, a HKECIC, em Hong Kong, e a ERG, na Suíça, têm registrado sempre lucro em suas contas anuais mais recentes.

Uma outra dificuldade está no fato de que algumas agências que dependem do governo para ressegurar suas operações ou para assumir o pleno risco em relação a negócios de interesse nacional, tais como a COFACE na França e a NCM nos Países Baixos, mostram, em suas contas financeiras, o resultado apenas de suas próprias operações securitárias, ou seja, não computam o resultado de negócios ressegurados ou que sejam de responsabilidade do governo. Não é possível, assim, obter um panorama completo do resultado das operações de seguro de crédito de exportação nos referidos países.

Com o intuito de contornar este problema, realizamos reuniões com a União de Berna, que recebe o resultado financeiro de cada um de seus integrantes, ainda que só publique o resultado agregado. Esses resultados são, no entanto, produzidos em "regime de caixa", em decorrência de uma decisão interna da União de Berna, que resolveu operar nos mesmos moldes que seus membros. Os resultados consolidados mostram, de fato, um déficit global, que decorre, porém, fundamentalmente, de negócios realizados em exercícios anteriores. Além do mais, a União de Berna, à semelhança da maioria das agências de crédito de exportação, não diferencia, nos resultados financeiros publicados, os negócios de curto prazo dos de médio prazo.

A União de Berna manifestou, contudo, sua opinião informal sobre a lucratividade geral das operações de seguro de crédito de exportação. Sua primeira observação, que é certamente confirmada pela nossa própria experiência, é que o seguro de crédito de exportação de curto prazo tem maior probabilidade de ser lucrativo que o seguro de médio prazo. Isto reflete a evidente dificuldade de se efetuar uma avaliação acurada dos riscos envolvidos quando se trabalha um horizonte temporal mais extenso. Na realidade, 75% dos negócios dos integrantes da União de Berna (e 90% do movimento comercial mundial) é de curto prazo. Em segundo lugar, a União de Berna acredita que um segurador de crédito para exportação que comece a operar hoje deveria ser capaz de realizar operações securitárias lucrativas, dadas as condições econômicas atuais e as recentes inovações nas técnicas de cobertura e nas fontes de informações.

## **4. A SITUAÇÃO NO BRASIL**

### **4.1. Padrões de comércio**

Para a confecção de um adequado esquema de seguro de crédito de exportação, é necessário considerar as políticas domésticas e externas do governo, bem como a organização e a estrutura da indústria exportadora brasileira. Através de um esquema de seguro de crédito, o governo pode indicar quais setores específicos do comércio e da indústria o segurador deve visar e como a cobertura deve ser promovida. Talvez seja interessante, por exemplo, oferecer facilidades atraentes para empresas que estejam se lançando no mercado de exportação pela primeira vez, ou estipular procedimentos administrativos mais fáceis e simples para os pequenos exportadores.

Por outro lado, é também necessário considerar o destino e o tipo das exportações envolvidos. O primeiro desses fatores determinará o perfil dos riscos a serem provavelmente assumidos pelo segurador e irão, portanto, mostrar, por exemplo, a extensão da cobertura contra riscos comerciais e/ou

políticos requeridos pelo exportador. O segundo elemento ajuda a determinar os montantes relativos de cobertura de crédito de curto e médio prazos que serão requeridos pelo exportador. Estas considerações ajudarão a destacar os setores da indústria que têm uma necessidade maior de seguros. Determinadas indústrias, principalmente as de petróleo e gás, não costumam fazer seguros. Outros setores, no entanto, têm uma necessidade especial de fazê-los. Uma análise das exportações nessas bases sugere também a quantidade de cobertura de crédito de exportação que deverá ser realizada, a provável receita com prêmios e, assim, os recursos necessários para a montagem de esquema de seguro de crédito.

Como ponto de partida, consideramos o valor total das exportações brasileiras nos últimos três anos. Embora seja de praxe excluir o petróleo e o gás dessas cifras para efeito de seguro de crédito de exportação, conforme salientamos anteriormente, no caso do Brasil, o valor destas exportações era muito baixo para ter qualquer significância. As cifras assinaladas abaixo refletem, portanto, o total das exportações:

Tabela 1

Anos	Valor (US\$ Milhões - FOB)	Taxa anual de crescimento (%)
1992	35.861,5	-
1993	38.596,7	7,62
1994	43.558,3	12,85
1995*	47.914,0	10,00

Fonte: DPPC/SECEX/MICT. \* estimativa

Analisamos também essas exportações por região. O resultado é apresentado na Tabela 2. Para avaliarmos o grau em que os riscos comerciais ou políticos deverão predominar, separamos os valores exportados em 1994 discriminando os vinte principais países de destino. Os dados constam da Tabela 3. Os referidos países representam três quartos das exportações totais do Brasil.

Tabela 2

## Valores em US\$ milhões FOB

Regiões	1992		1993		1994		1995 (e)	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
América Latina	7.591,9	21,17	9.144,0	23,69	10.289,0	23,62	11.318,0	23,62
América do Norte	7.434,0	20,73	8.444,3	21,88	9.451,0	21,70	10.396,0	21,70
Europa Ocidental	11.084,0	30,91	10.555,0	27,35	12.814,0	29,42	14.095,0	29,42
Europa Oriental <sup>1</sup>	377,0	1,05	529,8	1,37	534,0	1,23	587,0	1,23
Oriente Médio <sup>2</sup>	1.292,2	3,60	1.244,9	3,23	1.078,0	2,47	1.186,0	2,47
África	11.376,6	3,17	1.112,3	2,88	1.347,0	3,10	1.484,0	3,20
Ásia e Pacífico <sup>3</sup>	5.815,5	16,22	6.410,7	16,61	7.350,0	16,87	8.085,0	16,87
Outros países	1.129,0	3,15	1.115,1	2,99	693,3	1,59	763,0	1,59
<b>Total</b>	<b>35.861,0</b>	<b>100,00</b>	<b>38.597,0</b>	<b>100,00</b>	<b>43.558,0</b>	<b>100,00</b>	<b>47.914,0</b>	<b>100,00</b>

Fonte: DPPC/SECEX/MICT.

<sup>1</sup> incluindo antiga URSS; <sup>2</sup> incluindo sub-continentes indiano; <sup>3</sup> incluindo Australasia.

(e) cifras estimadas supondo um aumento linear anual de 10% para todas as regiões.

**Tabela 3**  
**Valores em US\$ milhões FOB**

Países	1992		1993		1994		1995*	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
Estados Unidos	6.933,2	19,33	7.877,2	20,41	8.816,2	20,42	9.697,9	20,24
Argentina	3.039,8	8,48	3.658,8	9,48	4.135,9	9,50	4.549,5	9,50
Holanda	2.339,8	6,52	2.488,1	6,45	3.077,1	7,06	3.384,8	7,06
Japão	2.306,1	6,43	2.313,0	5,99	2.586,1	5,94	2.844,7	5,94
Alemanha	2.073,0	5,78	1.808,3	4,69	2.048,9	4,70	2.253,7	4,70
Itália	1.585,3	4,42	1.303,6	3,38	1.646,5	3,78	1.811,2	3,78
Bélgica/Luxemb.	1.168,6	3,26	1.158,1	3,30	1.355,4	3,11	1.491,0	3,11
Reino Unido	1.285,9	3,59	1.139,6	2,95	1.228,8	2,82	1.351,7	2,82
Paraguai	543,3	1,52	960,7	2,49	1.053,6	2,42	1.159,0	2,42
México	1.113,7	3,11	995,4	2,58	1.050,0	2,41	1.155,0	2,41
Chile	922,6	2,57	1.110,3	2,88	996,9	2,29	1.096,6	2,29
França	844,4	2,35	781,9	2,04	900,6	2,07	990,7	2,07
China	460,0	1,28	779,4	2,02	822,4	1,89	904,7	1,89
Uruguai	514,2	1,43	775,8	2,01	732,0	1,68	805,2	1,68
Espanha	735,6	2,05	671,0	1,74	709,4	1,63	780,3	1,63
Coréia do Sul	547,5	1,53	537,6	1,39	634,3	1,46	697,8	1,46
Índia	0,0	0,00	124,8	0,32	621,2	1,43	683,3	1,43
Canadá	401,5	1,12	455,5	1,18	500,5	1,15	550,6	1,15
Bolívia	332,6	0,93	430,6	1,12	470,0	1,08	517,0	1,08
Formosa	547,7	1,53	587,6	1,52	410,6	0,94	451,7	0,94
<b>Todos acima</b>	<b>27.694,0</b>	<b>77,22</b>	<b>29.957,0</b>	<b>77,62</b>	<b>33.796,0</b>	<b>77,59</b>	<b>37.176,0</b>	<b>77,59</b>
Outros	8.167,5	22,78	8.639,7	22,38	9.761,8	22,41	10.737,0	22,41
<b>Total</b>	<b>35.861,0</b>	<b>100,00</b>	<b>38.597,0</b>	<b>100,00</b>	<b>43.558,0</b>	<b>100,00</b>	<b>47.914,0</b>	<b>100,00</b>

Fonte: DPPC/SECEX/MICT. \* cifras estimadas.

Essas tabelas mostram, de fato, que as exportações brasileiras estão divididas com bastante uniformidade entre países em que predomina o risco comercial e aqueles em que o risco político (sob a forma de restrições a transferências de divisas ou envolvimento de compradores de setor público) será provavelmente mais significativo.

Uma análise das exportações brasileiras em conformidade com a Classificação Comercial Padronizada Internacional, em nível de um dígito, aparece na Tabela 4 a seguir.

**Tabela 4**  
**Valores em US\$ milhões FOB**

Classificação SITC	1992		1993		1994	
	Valor	(%)	Valor	(%)	Valor	(%)
0 - Produtos agropecuários	4.381,6	0,01	4.604,6	11,93	6.275,9	14,41
1 - Fumo	968,8	2,70	889,9	2,31	1.021,4	2,34
2 - Material cru, comestível*	6.128,3	17,09	6.101,9	15,81	6.552,6	15,04
3 - Combustível mineral	318,1	0,89	402,8	1,04	422,5	0,97
4 - Gorduras animal, vegetal e ceras	3.527,4	9,84	3.976,1	10,30	5.159,2	22,84
5 - Produtos químicos e derivados	1.360,2	3,79	1.421,6	3,68	1.610,3	3,70
6 - Produtos manufaturados	5.413,5	15,10	5.607,0	14,53	5.573,7	12,80
7 - Máquinas e equipamentos de transporte	7.479,4	20,86	8.076,8	20,93	8.942,1	20,53
8 - Outros produtos manufaturados	1.473,4	4,11	1.931,8	5,01	1.624,1	3,73
<b>Sub-total</b>	<b>31.050,7</b>	<b>74,38</b>	<b>33.012,5</b>	<b>85,53</b>	<b>37.181,8</b>	<b>85,36</b>
Outros produtos não classificados	4.810,8	25,62	5.584,5	14,47	6.376,6	14,64
<b>Total</b>	<b>35.861,5</b>	<b>100,00</b>	<b>38.596,0</b>	<b>100,00</b>	<b>43.558,3</b>	<b>100,00</b>

Fonte: DPPC/SECEX/MICT. \* exceto combustíveis.

Aproximadamente 30% das exportações brasileiras são de origem agropecuária. No Brasil, este setor tradicionalmente não contrata seguro. A maioria dos portadores de apólices de seguro do IRB advém da indústria de transformação, concentrados na exportação de equipamentos de capital, máquinas, produtos automotivos e produtos químicos. Em nossa opinião, no entanto, com base nos dados acima, não existe nenhum setor de exportação no Brasil que, pela sua própria natureza ou de acordo com os termos comerciais normais, dispense cobertura securitária. A nossa proposta para um novo esquema de seguro de crédito de exportação no Brasil parte, inclusive, deste pressuposto.

#### **4.2. Restrições**

Ao formular esta proposta levamos em conta uma série de fatores restritivos existentes no Brasil que exercem impacto potencial sobre qualquer novo esquema de seguro de crédito de exportação. Esses fatores aparecem relacionados abaixo, sendo que em cada caso assinalamos até que ponto, em nossa opinião, é viável trabalhar sem remover as respectivas restrições ou, alternativamente, a maneira pela qual a restrição poderia ser eliminada.

##### **(a) Restrições orçamentárias**

Admitimos que o governo federal não estaria disposto a injetar capital de risco numa nova empresa de seguros de crédito de exportação. Admitimos, ainda, que o governo preferiria minimizar o custo de qualquer eventual apoio a um esquema de seguro de crédito de exportação, seja participando da administração ou assumindo o pagamento de pedidos de indenização. Incorporamos essas hipóteses no arcabouço institucional apresentado na seção 5.2 abaixo.

**(b) Restrições jurídicas**

Existe uma série de restrições jurídicas e constitucionais que, no contexto atual, restringiriam consideravelmente a capacidade de acesso de qualquer companhia de seguros de crédito para exportação, sediada no Brasil, aos capitais, ao resseguro e aos conhecimentos especializados disponíveis no mercado internacional. De fato, a não ser que essas restrições sejam removidas, duvidamos que seja viável implantar um novo esquema de seguro de crédito de exportações.

- (i) A Constituição de 1988 proíbe atualmente quaisquer investimentos estrangeiros em companhias de seguros no Brasil. Acreditamos, contudo, na possibilidade de as companhias de seguros de crédito estrangeiras terem interesse em investir numa companhia de seguros de crédito para exportação no Brasil. A NCM, da Holanda, por exemplo, já fez investimentos na Segurexpo, na Colômbia. Investimentos desse tipo propiciariam o rápido acesso à experiência e aos conhecimentos especializados de um segurador de crédito já firmemente estabelecido, além de atuarem como um catalizador para fomentar investimentos da parte de companhias de seguros no Brasil.
- (ii) A posição do IRB como agência resseguradora monopolista gera, no mínimo, um problema de comunicação. Mencionamos anteriormente o fato de que um dos problemas históricos tem sido o distanciamento entre o IRB, que subscrevia o risco, e o exportador titular da apólice. Por essa razão julgamos ser indispensável que os seguros de crédito para exportação sejam feitos sob a forma de seguros diretos, ao invés de um resseguro das coberturas comerciais existentes. Do mesmo modo é indispensável, nos seguros dessa classe, que os resseguradores profissionais que atuam no mercado internacional tenham vínculos diretos com o segurador local de crédito para exportação; com efeito, eles estarão provavelmente muito menos dispostos a dar apoio se houver interposição do IRB entre o segurador de crédito para exportação e o mercado internacional.
- (iii) Sabemos que o governo brasileiro está proibido por força da lei de atuar como ressegurador. No entanto, conforme assinalamos abaixo, acreditamos que o envolvimento do governo em qualquer esquema de seguro de crédito de exportação seja essencial, e julgamos serem as operações de resseguro o mecanismo mais apropriado para esse envolvimento. Reconhecemos, contudo, que esse resultado poderia ser atingido, por exemplo, com a transformação do IRB numa agência do governo ao menos para essa finalidade.

**4.3. Atitude das companhias de seguros brasileiras**

Tivemos conversas preliminares com diversas companhias de seguros no Brasil como também com a Federação Nacional das Empresas de Seguros Privados e de Capitalização (FENASEG). A partir dessas discussões acreditamos que exista certa relutância por parte das companhias de seguros em investirem numa empresa de seguros de crédito para exportação. Os motivos dessa relutância são em parte técnicos e em parte de natureza comercial/estratégica.

Os motivos técnicos dizem respeito à presumível dificuldade para tornar lucrativas as operações de cobertura a créditos de exportação, percepção essa influenciada pela experiência anterior do IRB nesse

campo. Essas dificuldades resultam, em parte, da ausência da necessária especialização em matéria desse tipo de seguro no Brasil e, em parte, da noção de que os riscos de crédito e políticos são, pela sua própria natureza, inseguráveis.

As objeções comerciais baseiam-se nas prioridades estratégicas das companhias de seguros brasileiras. Elas estão prevendo a abertura do mercado securitário brasileiro, que resultará numa crescente concorrência estrangeira. Para enfrentar essa situação, os seguradores brasileiros definiram os investimentos em tecnologia de informação e treinamento de pessoal como sendo suas prioridades imediatas. Alguns seguradores estão planejando também a sua própria expansão internacional. A futura privatização do setor de compensações por acidentes de trabalho e de esquemas de aposentadoria dará lugar a novas oportunidades que são consideradas como importantes áreas para investimentos. Uma companhia de seguros nos informou, além disso, que não detectou entre seus clientes nenhuma demanda pela provisão de seguros de crédito para exportação. Esse setor não é considerado, portanto, como sendo prioritário.

Acreditamos que as objeções técnicas careçam de fundamento verdadeiramente sólido e deveriam poder ser superadas através de um processo de educação e treinamento. Superar as objeções comerciais e estratégicas deverá, em nosso entender, exigir uma campanha intensiva de esclarecimento por parte dos exportadores e talvez, também, por parte do próprio governo.

Convém observar, no entanto, que a nossa proposta não é no sentido de que a nova companhia de seguros de crédito de exportação seja controlada total – ou até predominantemente – por representantes das seguradoras. Seria desejável, na prática, procurar também a participação dos bancos e das empresas exportadoras, a fim de assegurar uma comunidade de interesse de base o mais ampla possível para a operação do seguro de crédito para exportação. Desenvolvemos esse ponto mais pormenorizadamente na seção 5.2 abaixo.

As companhias de seguros que estavam dispostas a examinar formas eventuais de participação no setor de seguro de crédito de exportação apresentaram algumas preocupações mais específicas. Uma delas diz respeito à disponibilidade do resseguro para riscos comerciais, pelo menos numa fase inicial até que a nova empresa tenha acumulado reservas suficientes para cobrir esse tipo de risco. Acreditamos, no entanto, que haverá disponibilidade desse tipo de resseguro no mercado internacional.

Ficou também evidente que os seguradores brasileiros são, em geral, avessos ao risco político e prefeririam que o próprio governo assumisse a totalidade desse risco. Não acreditamos, contudo, que seja essa uma opção desejável do ponto de vista do governo, mesmo que fosse viável. Acreditamos, além disso, que as preocupações das companhias de seguros no Brasil, no que diz respeito aos riscos políticos, poderiam ser bastante atenuadas mediante um processo de educação e familiarização. Embora esse tema seja examinado em detalhe mais adiante ao tratar da questão dos resseguros, a nossa opinião, em síntese, é no sentido de que a cobertura dos riscos políticos pode e deve ser compartilhada entre o governo e o setor privado, inclusive com a participação de resseguradores internacionais.



---

## 5. PROPOSTAS PARA UM ESQUEMA DE SEGURO DE CRÉDITO BRASILEIRO

### 5.1. *Objetivos básicos*

Ao propormos as diretrizes de um esquema de seguro de crédito para exportação no Brasil, adotamos os seguintes princípios e hipóteses:

(a) O setor privado no Brasil deveria ser incentivado a participar tanto quanto possível do novo esquema, seja provendo capitais, seja compartilhando o risco de cobertura, ou de ambas as maneiras. De fato, não se deveria exigir que o governo desempenhasse qualquer função que o setor privado é capaz de realizar por si próprio. Isto inclui:

- Subscrever o capital e colocar em funcionamento um esquema de seguro de crédito de exportação;
- Administrar essa operação, inclusive no que se refere à cobertura dos riscos e sinistros (sujeito ao consentimento do governo com respeito a determinadas áreas que são especificadas abaixo);
- Promover comercialmente esse seguro junto aos exportadores;
- Compartilhar os riscos comerciais e políticos.

(b) Todavia, o envolvimento do governo não é só inevitável como desejável, pelas seguintes razões:

- Garante a consistência de objetivos entre a atividade securitária e as políticas comerciais e de relações exteriores do governo;
- Fornece um canal para as negociações de governo para governo a respeito da recuperação de perdas, reescalamentos, etc;
- Detém a capacidade de assumir riscos políticos que o setor privado não pode assumir integralmente;
- Permite que seguradores de crédito de exportação possam oferecer prazos de comprometimento muito mais extensos do que os tradicionalmente disponíveis no setor privado, como, por exemplo, para créditos de exportação de médio prazo, financiamento de projetos e seguros de investimentos.

Referimo-nos mais detalhadamente a esses aspectos logo a seguir.

### 5.2. *Estrutura e propriedade*

Propomos o estabelecimento de uma nova companhia de seguros, com a finalidade única de prover seguros de crédito de exportação e garantias correlatas. O capital da companhia deveria ser subscrito predominante ou totalmente pelo setor privado, sendo discutido na seção 5.3 abaixo o montante apropriado.

Os acionistas deveriam ser companhias de seguros e bancos brasileiros, inclusive o Banco do Brasil, a despeito da participação acionária do governo brasileiro no mesmo. Deve-se convidar, também, as empresas exportadoras brasileiras e as companhias de seguro estrangeiras (se assim se desejar e sob a condição de se efetuarem as necessárias modificações nas leis brasileiras).

É importante que a propriedade da nova empresa seja bastante fragmentada. Caso a companhia seja de propriedade de um único banco ou de uma única companhia de seguros os demais bancos e companhias de seguros ficariam receosos de estimular seus clientes a fazerem uso da nova empresa pelo temor de perder negócios para o acionista controlador rival. As demais companhias de seguros poderiam eventualmente se sentir obrigadas a oferecer serviços análogos, o que, no nosso entender, prejudicaria o mercado como um todo (veja-se a seção 5.5 abaixo).

É importante, também, que a nova empresa seja seguradora direta ao invés de resseguradora. É indispensável que exista uma via de comunicação o mais curta possível entre o cliente exportador e o segurador que toma as decisões quanto à cobertura. A rapidez de comunicação é fator indispensável do seguro de crédito para exportação, uma vez que os exportadores necessitam sempre de decisões rápidas como, por exemplo, a respeito de limites de crédito e quanto à conveniência de embarcar ou não mercadorias em determinadas circunstâncias. É importante também que o segurador possa se comunicar rapidamente com os exportadores nos casos, por exemplo, de cancelamento de limites de crédito ou de medidas minimizadoras de prejuízos a serem tomadas pelo exportador.

A nova empresa necessitará contar com o respaldo do governo federal, em primeiro lugar, no sentido de compartilhar riscos que não possam ser ressegurados adequadamente nos mercados de resseguros internacionais, e, possivelmente, assumindo totalmente os riscos que não possam ser cobertos comercialmente nem ressegurados de todo; em segundo lugar, para tornar disponíveis as informações sobre os riscos de países recebidas das embaixadas brasileiras no exterior, ou para negociar com governos estrangeiros a respeito da recuperação de perdas. Discutimos mais detalhadamente esses dois aspectos vinculados ao resseguro e ao papel do governo nas seções 5.6 - 5.8 abaixo.

Ademais, admitimos a possibilidade de o governo promover projetos específicos de exportação ou direcionar exportações para determinados países em nome do interesse nacional, mesmo que os riscos envolvidos sejam tidos como excessivamente altos em termos comerciais pela companhia de seguros para crédito de exportação. Nesses casos, o governo seria obrigado a assumir todos os riscos normalmente cobertos pelo segurador de crédito de exportação. Do ponto de vista prático seria sensato fazer com que a companhia de seguros de crédito de exportação emitisse e administrasse a apólice, bem como lidasse com qualquer pedido de indenização, uma vez que normalmente já teria uma relação com o(s) exportador(es) em questão e disporia dos necessários recursos administrativos. Deve ficar claro, no entanto, que os riscos estariam sendo assumidos diretamente pelo governo e por conta do mesmo, sendo que é ao governo que os exportadores segurados teriam que apelar para efeitos de recebimento de quaisquer sinistros.

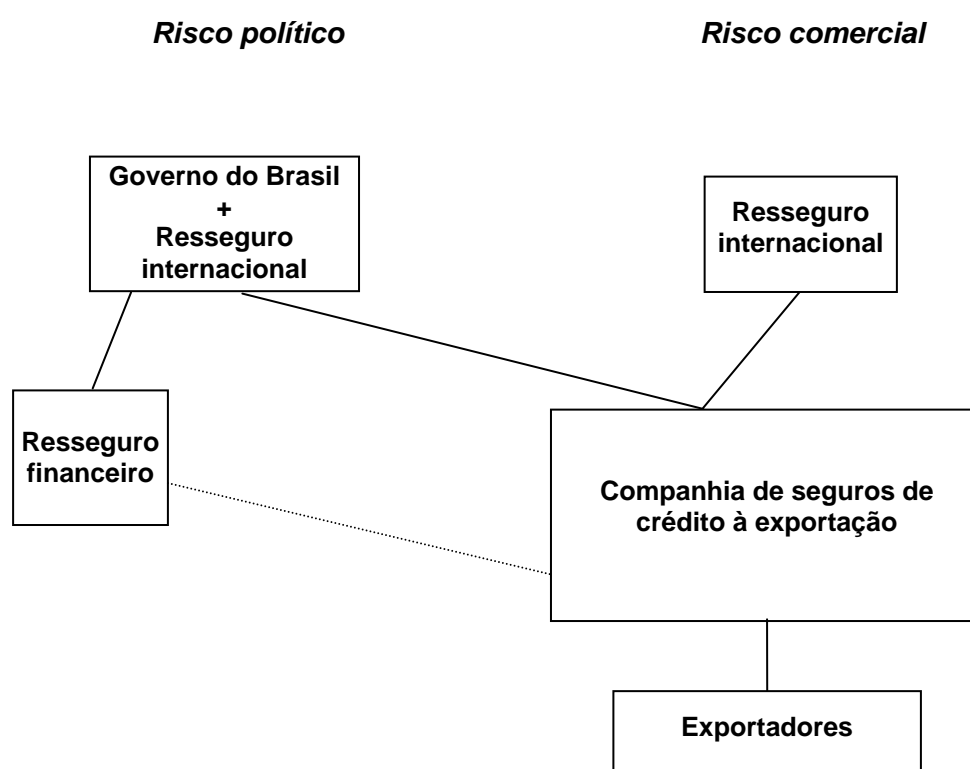
Em síntese, é importante que haja uma nítida diferenciação entre os negócios que são comercialmente aceitáveis e que são segurados pela companhia de seguro de crédito de exportação, e aqueles que não são comercialmente aceitáveis, sendo, em consequência, segurados pelo governo, no interesse da nação. Urge evitar a confusão que já houve nesse sentido no passado.

É importante, ainda, que os negócios da nova companhia de seguro de crédito para exportação sejam desenvolvidos em bases comerciais, por seus próprios méritos, sem intervenção nem pressão da parte do governo. A autonomia operacional é importante antes de tudo para demonstrar que a companhia irá triunfar ou sucumbir como resultado de seus próprios esforços e, também, para atrair um staff de profissionais com o necessário gabarito. Essas pessoas serão atraídas tão somente se puderem ter a certeza de que disporão de autoridade para a tomada de decisões e que, no final das contas, poderão gerar os lucros que irão determinar a sua própria remuneração. Essa autonomia será também necessária para atrair e manter a confiança dos acionistas privados na companhia. É, ademais, a única base a partir da qual é possível obter o respaldo dos resseguradores no mercado internacional.

A nova companhia deveria celebrar arranjos convencionais junto ao mercado internacional de resseguros para cobrir riscos tanto comerciais como políticos. Propomos, além disso, que o governo se utilize de meios de resseguro financeiro (veja-se a seção 5.7 abaixo) com a finalidade de proteger a parcela de resseguro retida por ele próprio, assim como para suavizar o eventual impacto sobre as finanças governamentais de vultosos prejuízos concentrados em determinado exercício.

A estrutura proposta é representada esquematicamente na Figura 1 a seguir:

**Figura 1**



### **5.3. Capitalização**

Ao fazermos a estimativa dos recursos de capital requeridos pela nova companhia, levamos em conta duas considerações inter-relacionadas. A primeira delas diz respeito ao montante adequado de capital relativamente ao volume de negócios a ser segurado, medido, normalmente para esse fim, em termos de prêmios ao invés de responsabilidades contingenciadas. A segunda consideração diz respeito à necessidade de satisfazer os bancos, que deveriam ser incentivados a proporcionar financiamento de exportação contra a garantia parcial de uma apólice de seguro de crédito à exportação e que deverão requerer, portanto, mostras de idoneidade creditícia da companhia de seguros que emitirá a apólice. Adicionalmente, os exportadores também devem ter confiança de que seus pedidos de indenização vão ser pagos.

Como ponto de partida admitimos que o valor em dólares correntes das exportações brasileiras deverá aumentar à razão de dez por cento a cada ano, de modo que já pelo ano 2.000 elas atinjam aproximadamente US\$ 78 bilhões. Admitimos, por outro lado, que nesse mesmo ano sejam seguradas até 10% das exportações. A aplicação de um prêmio médio de 1,00% produziria uma receita em prêmios de US\$ 78 milhões. Porém, uma parte desse total seria repassada a título de prêmios de resseguros. Admitimos, finalmente, que os seguradores irão reter aproximadamente US\$ 60 milhões como prêmio líquido contra a emissão das apólices.

Ao se avaliar os requisitos de capital de uma companhia de seguros, é preciso levar em conta a relação entre o capital e o prêmio líquido das apólices. É essa relação, por exemplo, que dita primordialmente a margem de solvência determinada pela Comissão Européia para todas as companhias de seguros autorizadas a operarem na Europa. Pode-se esperar que uma companhia de seguros gerais disponha de prêmios líquidos contra a emissão de apólices na proporção de duas vezes e meia seus recursos de capital. Um segurador de linha de ação única – como é o caso da companhia de seguro de crédito de exportação – tem, no entanto, menor diluição dos riscos do que uma companhia que segura diversas categorias de negócios, razão pela qual seria apropriado adotar uma relação mais conservadora. Ademais, é de se esperar que sejam elevados os custos de implantação da companhia, principalmente no que se refere aos sistemas de processamento de dados. Em vista disto e à luz do fato de que o novo segurador será obrigado a investir pesadamente em pessoal antes de obter uma receita de prêmios adequada para pagar as respectivas despesas, acreditamos na ocorrência de perdas operacionais consideráveis, pelo menos durante o primeiro ano.

Tendo-se em vista todos esses fatores, julgamos que o montante apropriado de capital inicial da nova companhia não deverá ser inferior a US\$ 50 milhões, sendo preferível que se aproxime mais de US\$ 100 milhões para atender às expectativas do sistema bancário.

A experiência tem demonstrado que uma agência de seguros de crédito de exportação cujas apólices não sejam aceitas pelos bancos a título de garantias reais, dificilmente terá êxito em cumprir sua função de promover as exportações.

#### **5.4. Seguros e outras garantias oferecidas**

Propomos que a nova companhia ofereça cobertura convencional para créditos de exportação, abrangendo riscos tanto comerciais como políticos e créditos tanto a curto como a médio ou longo prazos. É pouco provável que haja qualquer necessidade de cobrir "riscos extraordinários" além dos de guerra, uma vez que esses riscos são cobertos normalmente no mercado de seguros convencional. O seguro não será obrigatório e, inclusive, nenhum exportador interessado na sua contratação será compelido a segurar todas as suas exportações. Contudo, para garantir uma cobertura prudente de riscos, os exportadores seriam obrigados a oferecer um leque razoável de negócios em relação aos créditos de exportação de curto prazo. Caso o exportador não ofereça, na opinião do segurador, um leque aceitável de negócios, o segurador poderá recusar-se a oferecer a cobertura. Os projetos no exterior seriam segurados em bases específicas, em conformidade com a prática normal.

Seriam cobertas as exportações tanto de bens como de serviços, como é o caso dos serviços de construção.

A nova seguradora ofereceria cobertura contra exigências "desleais" de desempenho ("*performance bonds*"), em conformidade com a seção 3.2(a) acima, mas não proviria (pelo menos, por conta própria) tais cauções.

A seguradora ofereceria também proteção contra o confisco ou a expropriação de bens móveis no exterior, tais como equipamentos de construção. A cobertura contra a expropriação de investimentos permanentes não seria oferecida logo no início, embora seja previsto que a mais longo prazo a seguradora venha também a oferecer essa forma de cobertura.

Não propomos que a nova seguradora venha a oferecer seguros contra a escalada de custos nem contra as flutuações cambiais.

É desejável, de fato, que a nova empresa não comece oferecendo de uma só vez uma gama demasiado grande de produtos e serviços. Isto iria impor um fardo excessivamente pesado, tanto em termos do treinamento da equipe quanto na capacidade de os administradores controlarem a companhia e seu desenvolvimento.

Seria desejável que a nova companhia oferecesse produtos adaptados especialmente às necessidades dos pequenos e novos exportadores, com ênfase na simplicidade de procedimentos. Podem exigir, por exemplo, declarações menos freqüentes (ou estas podem ser dispensadas de todo), sendo aplicável uma taxa única de prêmio. Seria também conveniente considerar a possibilidade de oferecer, nesses casos, cem por cento de cobertura.

Não gostaríamos de propor, pelo menos no início, que a nova seguradora proporcione aos bancos garantias incondicionais. Ao invés disso, sugerimos que os bancos deveriam emprestar recursos contra as garantias constituídas pelas apólices de seguro mantidas pelos exportadores, sendo nomeados como beneficiários dos pagamentos em caso de prejuízos. O motivo primordial dessa forma de operar é que,

por razões técnicas, essas garantias não podem ser resseguradas no mercado internacional. Toda a proteção de resseguro teria de vir, portanto, do governo do Brasil. Um segundo motivo, por outro lado, é que acreditamos que a concessão prudente de empréstimos possa vir a ser desestimulada caso os bancos sejam isentados de todos os riscos mediante uma garantia incondicional de ressarcimento. Conforme ocorre em outras áreas, achamos que deva ser estabelecido entre exportadores, bancos e seguradores um interesse compartilhado em evitar ou reduzir os prejuízos.

### **5.5. Competição**

Na maioria dos países, o segurador de crédito de exportação ocupa uma posição monopolística. O Reino Unido é praticamente o único país a permitir a competição nesse campo. Embora possa não ser desejável um monopólio "de jure", existem diversos motivos pelos quais a competição não é eficaz nessa área. De fato, aplicam-se ao Brasil as seguintes considerações:

- (a) Os conhecimentos especializados nessa categoria de negócios são extremamente escassos. Não havendo um veículo único, plenamente aceito, ofertando esse tipo de seguro, existirá forte risco de que as companhias de seguros venham a oferecer cobertura dessa categoria sem se compenetrarem plenamente da perícia requerida, e oferecer como resultado preços demasiado baixos, gerando assim concorrência predatória.
- (b) Existem duas áreas promotoras de custos extraordinários a serem enfrentadas pelos seguradores de créditos de exportação: a primeira é o custo de aquisição de informações a respeito de compradores estrangeiros; a segunda tem a ver com o custo do sistema de processamento de dados necessário para o fornecimento das coberturas e para o gerenciamento das informações. Esses custos, em conjunto, atingirão a muitos milhões de dólares anuais. Caso diversas seguradoras no Brasil resolvessem oferecer seguros de crédito de exportação, haveria duplicação de custos. Infelizmente, em nossa opinião, o volume das exportações brasileiras, bem como a proporção das mesmas com probabilidade de requerer cobertura mostram que o custo das informações e dos sistemas de processamento de dados serão suportáveis apenas com a concentração da receita de prêmios numa única companhia.

Embora reconhecendo que um monopólio formal possa não ser aceitável no Brasil, nesse momento, deve-se admitir que simplesmente não existe no país um volume de negócios de exportação adequado para sustentar mais de uma seguradora de crédito de exportação com respaldo oficial. Propomos, portanto, que a nova empresa detenha exclusividade no respaldo dado pelo governo federal para esse tipo de seguro. Na medida em que seja desejável a competição, como, por exemplo, para assegurar o desenvolvimento de novos produtos e para garantir que a nova empresa não abuse de sua posição monopolística *de facto*, o mercado brasileiro ficaria exposto à concorrência de companhias de seguros estrangeiras, que oferecem seguros para crédito exportação abrangendo riscos tanto comerciais como políticos, e o fazem em bases comerciais e contando inteiramente com resseguro do setor privado. Nesse sentido, o Brasil estaria apenas seguindo o exemplo de outros países.

## **5.6. Resseguro para riscos creditícios e políticos**

A nova companhia utilizaria ao máximo a capacidade de resseguro disponível no mercado internacional. Existem, no entanto, três áreas de resseguro que poderão exigir a participação do governo federal.

Em princípio, não haveria dificuldade em conseguir resseguro adequado para a cobertura de riscos de crédito comercial no mercado internacional de resseguros. Existem muitas companhias de resseguros dispostas a aceitarem riscos desse tipo, havendo abundante capacidade disponível no mercado.

Isto não ocorre, no entanto, na área de seguros para riscos políticos. A capacidade de resseguro nessa área é extremamente limitada. O principal motivo - à parte o fato de que alguns resseguradores de riscos comerciais nem sequer ressegurem riscos políticos - é que pela própria natureza dos riscos políticos existe pouca diluição dos mesmos. Todos os seguradores diretos de riscos políticos (alguns dos quais são também resseguradores desses riscos), bem como todos os resseguradores de riscos políticos acumulam rapidamente níveis de exposição que a capacidade financeira disponível não permite ultrapassar. Esse problema tem-se exacerbado recentemente pelo fato de que, após a privatização das atividades de curto prazo do Departamento de Garantias de Créditos de Exportação do Reino Unido (ECGD), a companhia sucessora, que é a *NCM Credit Insurance Limited*, adquiriu elevados montantes de resseguros comerciais e políticos, deixando de contar com o respaldo do governo do Reino Unido (que estava impondo pelo seu respaldo um preço superior às taxas prevalecentes no mercado). O montante desse resseguro já ultrapassa em muito US\$ 1 bilhão, tendo exaurido em grande parte a capacidade do mercado. É por essa razão que uma nova seguradora, no Brasil, teria que dispor de meios de resseguro de riscos políticos providos pelo governo federal.

É importante frisar que o problema é de capacidade, isto é, de magnitude ou de "quantum" de risco, e não de grau de risco (exceto no caso de uns poucos países). Não estamos sugerindo, portanto, que o governo deva aceitar riscos políticos considerados como inaceitáveis na avaliação do setor privado. A função do governo seria simplesmente a de prover capacidade excedente, acima da que está disponível no mercado internacional.

Sugerimos que esses fatos sejam levados ao conhecimento das autoridades financeiras e aos contribuintes do fisco, estipulando-se que todos os resseguros de riscos políticos sejam compartilhados entre o governo e o mercado internacional de resseguros. Em outras palavras, não se deverá solicitar ao governo que forneça resseguro de risco político em circunstâncias em que o próprio setor privado julgou esse risco excessivo (a não ser que o governo, por motivos próprios, queira fazer isto). Certamente não acreditamos que seja desejável ou essencial que a nova seguradora ofereça cobertura para todos os países estrangeiros.

A alocação mais precisa do resseguro de riscos políticos entre o governo e o mercado internacional só poderá ser determinada mediante a realização de um exercício completo de corretagem de resseguros. Temos fortes dúvidas, contudo, que a alocação ocorra na proporção 50/50, conforme sugerida inicialmente pelo governo, uma vez que, no nosso entender, não existe capacidade suficiente no mercado internacional para uma distribuição meio a meio.

Cabe argumentar, também, que para se conseguir uma verdadeira alocação compartilhada de riscos, o governo deveria participar do resseguro de riscos comerciais, além do resseguro do risco político. É precisamente esse o argumento utilizado pelo Tesouro do Reino Unido. Caso o governo brasileiro deseje seguir essa linha de ação, não teríamos nenhuma objeção.

Existem, ainda, determinados tipos de riscos creditícios e econômicos que não podem ser ressegurados sequer no mercado comercial. Esses riscos de crédito que preocupam o mercado são mais do tipo garantias financeiras do que riscos de falta de pagamento por parte dos compradores. Caso a nova companhia quisesse, por exemplo, oferecer “*bond support*”, facultando assim a um exportador a dar “*performance bonds*” ou garantias bancárias que não poderia obter por sua própria conta junto aos bancos comerciais ou às companhias de seguros (veja-se a seção 3.2(ii) acima), não poderia contar com nenhum meio de resseguro comercial. O resseguro estaria, contudo, disponível se a nova companhia atuasse na qualidade de companhia convencional de prestação de garantias (“*surety*”), isto é, emitindo em bases comerciais contra a garantia da contra-indenização do exportador ou outras garantias reais. Na área de riscos políticos (ou econômicos), não existem linhas de resseguro para cobertura de escalada de custos nem seguros contra flutuações da taxa de câmbio.

A extensão das linhas de resseguros disponíveis no mercado internacional para riscos creditícios e políticos pode, portanto, ser resumida conforme abaixo:

**Figura 2**

Tipos de operação	Ressegurável comercialmente	
	SIM	NÃO
Seguro de crédito de exportação	Riscos do comprador	x
	Riscos do país	(x)
Emissão de “ <i>performance bonds</i> ”	x	
Respaldo de “ <i>performance bonds</i> ”		x
Cobertura de cobrança desleal de caução	x	
Escalada de custos		x
Flutuação de taxas de câmbio		x
Garantias incondicionais aos bancos		x
Seguros sobre investimentos	Contra confisco	x
	Contra guerra	
	Restrições de transferência	x

(x) Há disponibilidade de um volume limitado de resseguros em bases comerciais.

Deve-se observar, além disso, que os resseguros disponíveis no mercado internacional, quer de riscos comerciais quer de riscos políticos, são todos de curto prazo. Não se pode conseguir resseguro por prazo superior a dois anos. Isto significa que haverá, fatalmente, descasamento entre qualquer seguro de crédito de exportação de médio prazo oferecido pela nova companhia e o período de resseguro com que esta poderá contar. Normalmente, cabe esperar que a renovação do resseguro no mercado internacional ocorra sem muita dificuldade e sem maiores alterações nos termos contratuais. Resta, contudo, o risco de que, por qualquer motivo, as linhas de resseguro deixem de estar disponíveis no mercado internacional. Será, portanto, necessário que o governo brasileiro retenha uma reserva de contingência para prever essa eventualidade.



### **5.7. Resseguros financeiros**

Fica claro que é necessário haver uma relação estreita de confiança mútua entre a companhia de seguros e seus resseguradores. Os resseguradores não têm normalmente nenhuma forma de controle sobre os riscos individuais que estão sendo cobertos, pelo que devem ter confiança na perícia e no critério da companhia outorgante. De maneira semelhante, a companhia outorgante deverá confiar que os resseguradores serão capazes e estarão dispostos a pagar pontualmente os pedidos de indenização em caso de necessidade. Os antecedentes em matéria de seguro de crédito exportação no Brasil sugerem que esse grau de confiança mútua seja, talvez, difícil de atingir.

No que diz respeito ao primeiro fator, caberia proporcionar ao governo a segurança de que o staff da nova companhia seja adequadamente selecionado e treinado e possa contar, inclusive, com o necessário respaldo em termos de informações e sistemas. Talvez fosse também desejável contar com assessores vindos de outras agências com experiência na área de crédito de exportação. Haveria necessidade de comunicação regular entre a nova companhia e o governo e seria recomendável também que fosse estabelecido um foro destinado a discussões regulares com essa finalidade.

Conforme mencionado, é preciso que haja confiança na efetiva disposição do governo federal em atender os pedidos de indenização de resseguros. Isso nos levou a considerar a possibilidade de oferecer ao governo um mecanismo mediante o qual o efeito de uma eventual concentração de prejuízos em determinado exercício pudesse ser diluído no tempo, estendendo o pagamento desses prejuízos por diversos exercícios. Isto pode ser feito, em teoria, mediante o "resseguro financeiro". Os atores internacionais nessa categoria de resseguro não são os mesmos que estão envolvidos no resseguro de riscos políticos.

Com a adoção de um eventual esquema de resseguro financeiro, boa parte do prêmio de resseguro pago ao governo pela nova companhia seria passado adiante para os resseguradores financeiros. A nova companhia poderia, inclusive, pagar esse prêmio diretamente aos resseguradores, caso estes últimos estivessem preocupados com o eventual risco creditício do governo. Esse prêmio poderia ser retido pelos resseguradores financeiros com vistas à formação de um fundo "off-shore" ou uma reserva de prêmios. Qualquer pedido de indenização a título de resseguro cujo montante pudesse ser atendido com os recursos existentes no fundo seria pago da maneira normal. Caso o pedido ultrapassasse o montante de recursos acumulado no fundo, os resseguradores emprestariam o saldo ao governo (ou diretamente à nova companhia). Esse empréstimo seria então ressarcido dentro de um prazo determinado por mútuo acordo, digamos cinco anos. Isto daria tempo para que o prejuízo fosse recuperado pelo governo, quer mediante o aumento dos prêmios quer por outros meios, como a aplicação de tributos incidindo sobre as exportações. A implementação desse esquema exigiria, obviamente, da parte dos resseguradores financeiros, a aceitação de um risco creditício envolvendo o governo brasileiro (ou a economia brasileira), algo que podem relutar em fazer, haja visto ser justamente a falta de disposição da nova companhia em aceitar esse risco que gera a necessidade do referido esquema. Esse risco pode, no entanto, ser amenizado em troca de um montante de prêmio - determinado de mútuo acordo - a ser pago diretamente aos resseguradores financeiros pela nova companhia, depois de verificado qualquer prejuízo sob o esquema de resseguro financeiro.

## 5.8. O Papel do governo

Deve-se admitir a impossibilidade de se estabelecer um esquema eficaz de seguro de crédito de exportação no Brasil sem o respaldo e a cooperação do governo federal. Identificamos em outros trechos deste relatório as três áreas em que o governo terá que estar envolvido. A título de conveniência sintetizamos essas áreas nesta seção:

(a) Haverá necessidade de o governo prover resseguros para:

- (i) Uma parte dos riscos políticos aceitos pela nova companhia;
- (ii) A totalidade do resseguro de quaisquer tipos de riscos para os quais inexista disponibilidade de linhas de resseguro no mercado internacional (por exemplo: respaldo de “performance bonds” ou cobertura de escalada de custos, caso a nova companhia deseje efetivamente dar a referida cobertura); e
- (iii) A totalidade de resseguro de riscos comerciais e políticos aceitos pela nova companhia, caso e na medida em que essa companhia não possa a qualquer época futura renovar seus acordos de resseguros no mercado internacional; nesse caso, o governo deverá prover o resseguro durante todo o tempo em que permaneçam pendentes os riscos aceitos pela nova companhia.

O resseguro é o mecanismo estabelecido entre os seguradores comerciais para efeito dessa partilha de riscos; para promover a identidade de interesse entre o governo e o mercado de resseguros, seria recomendável que ambas as partes adotassem o mesmo tipo de acordo de resseguro.

(b) O governo deverá prover de forma direta plena cobertura aos exportadores - utilizando-se a nova companhia apenas na qualidade de agente - somente quando achar que é do interesse nacional promover projetos específicos ou estimular determinados contratos de exportação para os quais a nova companhia se negue a fornecer a respectiva cobertura.

Requer-se um acordo de agenciamento para essa finalidade.

(c) Seria também preciso que o governo brasileiro fornecesse informações a respeito de riscos de outros e países, bem como prestasse assistência para negociar a recuperação de perdas junto aos governos estrangeiros.

Requer-se para esse propósito um acordo de cooperação.

Em cada um desses casos a responsabilidade de cada uma das partes deve ser assinalada claramente num acordo escrito.

## 6. ASPECTOS JURÍDICOS E INSTITUCIONAIS

Observamos (na seção 4.2b acima) que:

- a) A constituição de 1988 proíbe atualmente qualquer investimento estrangeiro em companhias de seguro no Brasil;
- b) O IRB tem o monopólio dos resseguros no país; e
- c) O governo brasileiro é proibido por lei de se dedicar à atividade de resseguro.

Conforme observado anteriormente, acreditamos na necessidade de serem removidas todas essas barreiras.

No Brasil, o esquema original de seguro de crédito de exportação foi estabelecido pela lei Nº 4.678, de 16 de junho de 1965. Em 18 de novembro de 1965 foram sancionados os regulamentos para a sua implementação, mediante o Decreto No. 57286. Esses regulamentos já sofreram diversas alterações.

Em 1979 foi promulgada uma nova lei, No. 6704, que reestruturou o sistema de seguros de crédito de exportação. Os regulamentos para implementação dessa legislação jamais chegaram, contudo, a serem emitidos. A lei de 1979, na forma em que foi redigida possui, contudo, o mérito de autorizar o estabelecimento de companhias privadas de seguro para fins de dar cobertura a créditos de exportação. A participação acionária do governo é limitada a um máximo de 49%, não sendo estipulada, no entanto, nenhuma proporção mínima. Trata-se de um preceito útil e importante.

A legislação de 1979 contém algumas novidades jurídicas, sendo que a mais importante se refere à nova situação do IRB. Ao invés de exigir que os resseguros sejam efetuados pelo IRB (artigo 80, Lei No. 4678/65) a nova lei de 1979 apenas permite ao IRB ressegurar riscos comerciais. Assim sendo, segundo nos assinalam os nossos conselheiros jurídicos, haveria necessidade de emissão de regulamentos da nova lei para se especificarem as condições exatas da permissão citada acima.

Quanto à proibição constitucional de se aumentar a participação estrangeira (ou novas filiais) nas companhias financeiras estabelecidas no Brasil, nossos consultores jurídicos consideram que a devida interpretação dessa regra não se refere quer a companhias novas a serem instaladas no Brasil, quer a companhias existentes, contanto que não haja aumento na participação estrangeira.

Portanto, o que falta agora é a regulamentação da lei 6704/79.

## 7. IMPLEMENTAÇÃO

Descrevemos nesta seção os diversos processos que serão necessários para se implementar um novo esquema de seguros de crédito de exportação, seguindo uma seqüência aproximadamente cronológica.

### 7.1. Modificações jurídicas

Em nossa opinião a viabilidade de um novo esquema de seguros de crédito de exportação no Brasil depende, em primeiro lugar, da disposição do governo de respaldar o novo esquema da maneira descrita na seção 5.8 acima e, em particular, de promover as modificações jurídicas que serão necessárias para se implementar o sistema que se propõe adotar. Embora ele venha, provavelmente, a exigir alguma garantia da parte do setor privado de que vai investir na nova companhia, antes de assumir os compromissos que descrevemos como sendo necessários, o que deverá resultar em discussões contínuas entre o governo e o setor privado a respeito dos respectivos papéis, não se poderá iniciar realmente qualquer planejamento até que o governo confirme a sua disposição de, em princípio, prover respaldo e efetuar as necessárias modificações jurídicas. Eis aí, portanto, a primeira etapa do processo de implementação.

### 7.2. Planejamento detalhado

Caso a resenha desta proposta seja aceita e obtenha o acordo de todas as partes, em seguida (sujeito a quaisquer emendas que necessitem ser efetuadas após discussões com o governo e com as companhias de seguros) será necessário efetuar um planejamento detalhado. Isto abrange os seguintes aspectos:

(a) Elaboração de um plano comercial (“*business plan*”)

*A finalidade do plano será:*

- Formular objetivos alcançáveis pelo sistema de seguro de crédito de exportação e os produtos e serviços a serem fornecidos pela nova companhia;
- Formular uma estratégia para a realização dos objetivos citados;
- Preparar um plano quinquenal para a implementação da estratégia citada acima;
- Traduzir todos esses elementos num plano detalhado, com projeções financeiras, orçamentos, etc.

(b) Preparação de uma organização, uma estrutura e um plano de pessoal:

*O propósito desse plano será:*

- Definir as funções e tarefas da companhia, designar os departamentos destinados a cumprirem essas funções e tarefas, designar e descrever as principais tarefas e definir as linhas de autoridade que vinculem essas tarefas;
- Definir as exigências de lotação de pessoal para o período considerado, inclusive com a elaboração de um programa para recrutamento da equipe;

- Preparar descrições e especificações de cargos para todos os cargos na companhia;
- Elaborar termos de serviço para a equipe da companhia, inclusive com a determinação da devida compensação;
- Recomendar medidas de treinamento que possam satisfazer as necessidades imediatas da companhia.

(c) Elaboração de regras e procedimentos operacionais

*Isto abrangerá a preparação dos seguintes documentos:*

- Regras e procedimentos operacionais que abranjam, "inter alia", assuntos referentes a contratos de seguros, políticas e procedimentos de cobertura, determinação de prêmios, tratamento de pedidos de indenização e procedimentos para recuperação de perdas;
- Manuais operacionais que abranjam todos os procedimentos;
- Manuais para detentores de apólices;
- Modelos padronizados de contratos de seguros que abranjam todos os tipos propostos de seguros de crédito de exportação;
- Tarifas de prêmios por categorias e tarifas de países.

(d) Plano de marketing

*Isto abrangerá:*

- A elaboração de nítidos objetivos de marketing;
- A recomendação de uma estratégia de mercado para alcançar os objetivos assinalados;
- Um programa de ação específico para a implementação da estratégia proposta, inclusive com recomendações dos diversos métodos e mídia promocionais e de propaganda comercial a serem adotados.

(e) Sistemas de emissão de cobertura, de contabilidade e de informações.

*Será necessário:*

- Chegar a um acordo sobre as abordagens apropriadas para computação das operações de emissão de cobertura bem como dos processos de contabilidade e administração da companhia;
- Elaborar uma descrição de um sistema abrangente de informações gerenciais a ser adotado pela companhia, com a determinação das respectivas fases de implementação;
- Seleção e compra dos equipamentos de computação apropriados (hardware) para acionamento do sistema como um todo;
- Elaborar os sistemas operacionais apropriados e os programas de computador (software) para implementação das informações de provimento de cobertura e o sistema de contabilidade.

### **7.3. Estabelecimento da nova companhia**

Será preciso, como parte do processo de planejamento, elaborar o Contrato Social e os Estatutos da nova companhia.

Em seguida (uma vez que os investidores pretenderão ter em mãos um plano claramente idealizado), será preciso preparar um documento informativo (que incorpore ou cite muitos dos planos e documentos mencionados acima), e, em seguida, selecionar e abordar investidores em potencial com a propósito de captar o capital necessário.

### **7.4. Recrutamento e treinamento de pessoal**

Acreditamos que haja pouca probabilidade de existirem quaisquer seguradores no Brasil em condições de iniciar operações de cobertura de negócios desse tipo, sem treinamento prévio.

Embora o IRB ainda opere, teoricamente, um departamento de seguros de crédito de exportação, lidando com pedidos de indenização e recuperação de perdas, acreditamos que o pessoal lotado nesse departamento teria que passar por um período de treinamento e atualização em modernas técnicas de cobertura, de maneira a ficar em dia com tudo o que tem ocorrido de novo nesse tipo de operações no mercado internacional. Outras fontes para recrutamento de funcionários seriam as companhias de seguros comerciais, os bancos, e os departamentos comerciais das companhias exportadoras.

Haverá provavelmente necessidade de um período intensivo de treinamento em tempo integral para todos os integrantes da equipe, nos aspectos teóricos e práticos dos seguros. Será provavelmente melhor realizar esse treinamento fora do Brasil, nos escritórios de um segurador de crédito de exportação ou numa firma de consultoria especializada. O motivo é que esses períodos de treinamento exigem a presença de diversos conferencistas que se revezem diariamente assessorando os trabalhos. Permite, por outro lado, que os estagiários possam presenciar um sistema de seguros em ação.

Seria também desejável designar um perito em seguros de crédito de exportação para acompanhar a nova companhia durante um período de, digamos, seis meses. Isto proporcionará à nova equipe uma fonte de assessoramento e orientação no próprio local para a eventualidade do aparecimento de problemas. Existem numerosos especialistas em seguros de crédito de exportação aposentados, disponíveis para esse tipo de designação.

### **7.5. Sistemas de computação**

Não existem, infelizmente, sistemas "prontos para o uso" para a manipulação de informações de cobertura e de portadores de apólices na área de seguros de crédito de exportação. Todos os novos esquemas precisam desenvolver seus próprios sistemas em conformidade com suas operações específicos. Por outro lado, os sistemas de contabilidade estão facilmente disponíveis, embora necessitem de alguma adaptação.

Deve-se observar que, em nossa opinião, a nova companhia deveria começar com um sistema baseado, desde o início, em computadores, ainda que isto exija operar o sistema em paralelo com um sistema manual enquanto aquele esteja sendo submetido a testes. A razão para isto é que, via de regra, não é considerado viável carregar dados históricos após o início das operações num sistema já em andamento.

### **7.6. Resseguros**

Os esquemas de resseguro devem também estar montados desde o início das operações. Convém procurar conselhos da parte de um corretor profissional de resseguros com experiência nessa categoria específica de seguros.

O referido corretor poderá dar conselhos quanto à modalidade de resseguros mais apropriada às necessidades e finalidades da companhia e, de outro lado, poderá fornecer ao mercado de resseguros um panorama detalhado da nova companhia.

Uma vez determinados os termos da operação, cabe ao corretor a tarefa de obter a plena capacidade de resseguros necessária. Isto envolve geralmente um exercício de marketing de âmbito mundial, com a participação de um grande universo de resseguradores. Uma vez completada a colocação da capacidade de resseguros, o corretor ficará sendo responsável por monitorar os arranjos de resseguros, mantendo relações harmoniosas com a nova companhia e seus resseguradores, e alterando os arranjos de resseguros conforme seja apropriado, para refletir as mutáveis necessidades e aspirações da companhia e o desenvolvimento do mercado de resseguros.

### **7.7. Horizonte temporal**

Consta da Figura 3, abaixo, um gráfico de barras que assinala a duração e o início da implementação das diversas tarefas envolvidas, sendo acompanhado o mesmo de algumas observações explicativas. É de se notar que algumas das atividades principais se realizam em seqüência, ao invés de paralelamente, o que alonga o horizonte temporal exigido. Isto é, contudo, inevitável, face à limitação dos recursos especializados disponíveis para cumprimento dessas tarefas.

Pode-se deduzir, corretamente, que, em nossa opinião, é possível levar até três anos a contar do início do processo de implementação para colocar em funcionamento um novo esquema de seguro de crédito de exportação no Brasil.

**Figura 3**  
**Brazil export credit insurance**  
**Timetable for establishing a new scheme**

Tasks	Notes	Quarters											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Legal framework	(1)												
Business plan	(2)												
Operational rules and procedures	(3)												
Organisation and staffing	(4)												
Marketing	(5)												
Information management and accounting	(6)												
Formation of new company													
Reinsurance and co-operation	(7)												

### Notes

- (1) The repeal of existing legislation and the enactment of new legislation occupy quarters 1-4. Implementing regulations occupy quarters 6-7 (necessarily following general agreement on the business plan).
- (2) Preliminary discussions with the government occupy quarters 1-2, as these are necessary pre-conditions to the legal revisions. The rest of the business planning (quarters 4-5) can only commence when approval of the revised legal framework required seems likely.
- (3) Detailed preparation of operational rules and procedures (quarters 6 and 7) can only begin when the business plan has been agreed.
- (4) Recruitment of a chief executive occupies quarter 3. The planning process occupies quarters 7 and 8. Recruitment and training occupies quarters 10-12.

It is important to recruit a chief executive before any planning is commenced (but will only be feasible when there is a reasonable prospect of the scheme coming to fruition). The chief executive will have the responsibility of implementing the plan. He must therefore be part of the planning process and must agree with the objectives of the plan. Otherwise, a chief executive recruited after the planning process invariably begins by re-examining the entire planning process and does not feel committed to implementing the original plan.

In theory the organisational and staffing plan could be prepared simultaneously with operational rules. In practice however the limited availability of expert resources for such planning means that each plan must to some extent be prepared sequentially.

- (5) The marketing plan must largely follow the preparation of the organisation and staffing plan, for the reasons noted in (4) above concerning limitations of resource.
- (6) Design of the computerised information and accounting system can only begin when the rest of the planning is complete, as the system will reflect precisely the detailed operations of the scheme.
- (7) Again, detailed negotiations with reinsurers can only begin when the rest of the planning is complete and the operations of the new company can be fully explained to reinsurers.





Ajudando o Brasil a expandir fronteiras

[www.funcex.com.br](http://www.funcex.com.br)

**Endereço/Adress**

Av. Rio Branco, 120, Grupo 707, Centro  
20.040-001 Rio de Janeiro RJ - Brasil

**Telefones/Calls**

(55.21) 2509-2662, 2509-4423

**Fax**

(55.21) 2221-1656

**E-mail**

[funcex@funcex.com.br](mailto:funcex@funcex.com.br)